

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN ECONOMÍA
TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Federalismo y transferencias fiscales a municipios: el caso de
la Provincia de Buenos Aires

AUTOR: JULIÁN FOLGAR

DIRECTOR: OSCAR CETRÁNGOLO

NOVIEMBRE 2020

Índice

1.	Introducción	3
2.	Marco Teórico: Federalismo fiscal, descentralización y sistemas de transferencias fiscales a gobiernos locales	5
3.	El federalismo municipal en otros países de la región: Brasil y México	13
	a. El caso del Estado de San Pablo	13
	b. El caso del Estado de México	16
4.	El federalismo en Argentina y sus Municipios	19
5.	La Provincia de Buenos Aires y sus Gobiernos Municipales	24
6.	Transferencias Fiscales entre la Provincia de Buenos Aires y sus Municipios	34
	a. La historia del sistema de transferencias.....	34
	b. Descripción del sistema actual de Transferencias	36
	c. Impacto devolutivo y distributivo	42
	d. Impacto sobre la previsibilidad presupuestaria.....	48
	e. Impacto del Régimen Salud sobre la Salud Pública	50
	f. Evaluación de la afectación de las transferencias	56
7.	Lineamientos de reforma.....	58
	a. Rediseño general del sistema	58
	b. Cambios en los indicadores y coeficientes de distribución secundaria.....	62
	c. Simulaciones de impacto por municipio	67
	d. Transición y Economía política de la reforma.....	73
8.	Conclusiones	75
9.	Referencias.....	77
10.	Anexo estadístico	80

1. Introducción

Los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno son usualmente utilizados para cubrir los desequilibrios fiscales que genera la no correspondencia entre responsabilidades de gasto e ingresos. Típicamente la literatura se ha enfocado en estudiar sus razones teóricas, así como también identificar mejores prácticas en esquemas de transferencias que incumben al gobierno federal o central y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, poco se ha estudiado respecto a las relaciones entre niveles de gobierno intermedios (i.e. regionales, provinciales) y administraciones locales (municipios, comunas, departamentos, etc.). Si bien muchas problemáticas se repiten, pareciera existir un rango mayor de experiencias diversas, atendiendo en cada caso a particularidades distintas.

El objetivo de este trabajo será el de analizar, diagnosticar e identificar problemas en el actual esquema de transferencias fiscales entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. A su vez, en base a este análisis proponer y simular lineamientos generales de reformas al actual esquema de reparto automático de recursos.

La Provincia de Buenos Aires es en muchos aspectos un caso particular en el marco de la realidad subnacional de Argentina. La organización de su estructura fiscal y política con sus 135 municipios ha experimentado reformas importantes en el último cuarto del siglo pasado, que han configurado el esquema que sigue vigente hoy en día. En particular, a la par de las reformas ocurridas a nivel nacional en términos de federalismo fiscal (i.e. coparticipación y descentralización del gasto a provincias), a finales de la década del 80 la Provincia estableció las bases de su reparto de tareas y financiamiento entre sus municipios. Como se verá, el traspaso del grueso del servicio de salud pública al ámbito municipal y la sanción del régimen de coparticipación municipal han sido los puntos centrales que configuraron el esquema hoy vigente.

En este sentido es que el trabajo busca estudiar, pasados más de 30 años de sus inicios, el desempeño que ha tenido esta organización fiscal entorno al modo de financiamiento de los gobiernos municipales en la Provincia. Para ello se intenta revisar la experiencia de los años 2007-2019¹, para intentar capturar una ventana de tiempo lo suficientemente amplia con información disponible y homogénea, al mismo tiempo que se refleje el máximo nivel de actualidad posible.

Con ese fin, se hará un repaso general del marco teórico sobre el cual se estudian los sistemas de transferencias entre niveles de gobierno, dentro del contexto de la teoría del federalismo fiscal. Allí se buscará encontrar referencias en la literatura sobre desarrollos teóricos respecto al federalismo fiscal entre niveles intermedios y locales de gobierno para intentar aplicar al caso de estudio.

A su vez, será importante revisar experiencias similares comparables en países de la región. Esto es, modalidades de organización fiscal en gobierno subnacionales (provincias o estados) importantes, en países de naturaleza federal, grandes y de la región. Se estudiará entonces los casos de San Pablo y de Ciudad de México para detectar puntos en común, si los hubiera.

¹ Se hará referencia al 2019 en aquellos indicadores que se cuente con información oficial publicada, sino se utilizará el año inmediatamente anterior.

Con este marco como referencia se podrá hacer foco en el caso de estudio que será la Provincia de Buenos Aires. Más allá de un repaso histórico, también se evaluará el sistema de financiamiento municipal a la luz de las referencias teóricas en materias de transferencias intergubernamentales, con una aplicación práctica al caso en cuestión. Como se adelantó, en el traspaso de buena parte de la salud pública al ámbito municipal se encuentra el origen de la configuración actual del sistema. Al haber sido diseñado con el fin de compensar la situación de los municipios que tienen diferentes responsabilidades en la provisión del servicio se ha optado por utilizar criterios de oferta y no de demanda de salud. Como se verá, estos indicadores generan una serie de incentivos que no necesariamente van en la dirección correcta, tanto desde el punto de vista de las buenas prácticas sanitarias sino también desde el punto de vista presupuestario. A su vez, dados los indicadores utilizados para distribuir los recursos fiscales a municipios, el sistema en su totalidad parece castigar a municipios chicos, más densamente poblados y con mayor incidencia de pobreza, que suelen estar en el conurbano bonaerense, “premiando” así a los municipios relativamente grandes y ricos, poco poblados y del interior de la provincia. Es por esto que se evaluarán los distintos impactos que tiene el actual sistema de transferencias en términos devolutivos, redistributivos, así como también presupuestarios.

En base al diagnóstico analítico, el trabajo concluirá presentando ciertos lineamientos de reforma que busquen corregir, al menos parcialmente, aquellos problemas que se hayan encontrado. La búsqueda de un sistema notoriamente más simple que intente atacar objetivos con mayor claridad estará en el espíritu de las propuestas y simulaciones que se planteen sobre el final del trabajo.

2. Marco Teórico: Federalismo fiscal, descentralización y sistemas de transferencias fiscales a gobiernos locales

Federalismo fiscal. Breve discusión sobre descentralización del gasto y centralización de recaudación.

El federalismo fiscal estudia los problemas de asignación de funciones de gasto y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno (Porto 2004). El debate teórico en torno al mismo se origina y desarrolla alrededor de las corrientes que resaltan las bondades de la descentralización y correspondencia fiscal versus aquellos argumentos que ponderan sus riesgos y efectos negativos. A continuación, se hará un breve repaso de esta discusión.

El sector público cumple con tres funciones: la estabilización, la distribución del ingreso y la asignación de recursos para producir bienes públicos (Musgrave 1959). La provisión centralizada de las primeras dos resulta la solución óptima por motivos de eficiencia y capacidad de internalizar costos asociados a la escala de dicha provisión. Sin embargo, la provisión descentralizada de bienes públicos presenta sus ventajas. En particular, el principal argumento recae sobre la habilidad de los gobiernos locales de representar o captar de la mejor manera posible las preferencias de las sociedades y así suministrar bienes públicos de la manera más eficiente (Oates 1972). De allí los argumentos que apoyan la necesidad de contar con la mayor correspondencia fiscal posible, entendida como el autofinanciamiento de la provisión de servicios públicos locales, contribuyendo así a que, mediante un mejor *accountability* (percepción de imputabilidad), se fortalezcan los pilares de la democracia representativa (Piffano 2007, Buchanan 1952, Oates 1972).

Una de las consecuencias naturales de lo anterior será la competencia entre jurisdicciones por el set de bienes públicos e imposición tributaria que ofrezcan. Así, y al igual que ocurre en el mercado de bienes privados tradicionales, la población revelará sus preferencias mediante su estadia en dicha jurisdicción o migración hacia otra. Este “voto con los pies” (en referencia al Teorema desarrollado por Tiebout 1957) también constituyó un pilar fundamental en esta corriente.

Por su parte, Brennan y Buchanan (1977) sostienen la importancia de la descentralización como una herramienta más de contención a la tendencia que puede tener un gobierno central de expandir su tamaño más allá de las preferencias de la sociedad, en lo que llamaron la tendencia Leviatán de los estados.

La consecuencia lógica de no contar con un esquema de plena correspondencia y descentralización fiscal, como se verá más adelante, es la presencia de un sistema de transferencias que logre cubrir las necesidades fiscales de gobiernos locales. Uno de los principales argumentos en contra de estos sistemas es el efecto *fly paper* de las transferencias fiscales. Esto es, aún en el escenario de una descentralización de las funciones de gasto, la centralización de los ingresos da lugar a distintos esquemas de transferencias que presentan el riesgo de incentivar a los gobiernos locales a incrementar sus niveles de gasto. Dado un incremento en las transferencias a un gobierno local, estos mayores recursos pueden utilizarse tanto para alivianar la carga tributaria sobre la comunidad o incrementar el tamaño de su presupuesto estatal. La hipótesis del efecto *fly paper* radica en que lo usual es que se utilice para incrementar el tamaño del sector público (Oates 2005, Gramlich 1969, Turnbull 1998).

Sin embargo, la teoría tradicional del federalismo ha encontrado numerosos aportes críticos que apuntan a los beneficios de contar con cierta centralización y sistemas de transferencias que compensen los efectos negativos de la descentralización.

En primer lugar, la centralización tributaria brinda ventajas en términos de economía de escala y alcance de la administración tributaria que incluso permiten minimizar la carga excedente de impuestos (Piffano 2007). En la misma línea, la competencia fiscal y tributaria entre jurisdicciones, entendida en los términos del Teorema de Tiebout, tiene serias limitaciones a considerar. Por un lado, la presencia de fallas de mercado. Esto es, las políticas públicas en una jurisdicción subnacional usualmente tienen efectos colaterales o externalidades sobre otras jurisdicciones que hacen difícil la delimitación del territorio de las políticas y la internalización de sus costos. La centralización tributaria en cambio permitiría internalizar los beneficios y costos que cruzan “fronteras” (Boadway y Wildasin 1977, Oates 1987).

Asimismo, otra falla de mercado que limita la practicidad del teorema de Tiebout refiere a los niveles de competencia entre jurisdicciones. A diferencia de un mercado de bienes homogéneos, cuando se trata de jurisdicciones territoriales, el número limitado de las mismas hace que la competencia sea imperfecta limitando así los beneficios tradicionales de la competencia de mercado (Stiglitz 1986).

Más aún, la competencia tributaria se considera dañina al promover una carrera hacia el fondo (“*race to the bottom*”) que termina derivando en una recaudación tributaria menor y una provisión subóptima de servicios públicos (Oates 1986, Porto A, 2003). En la presencia de competencia local y libre migración, el objetivo redistributivo del sector público quedará severamente limitado. De allí que el objetivo redistributivo del estado sea eficientemente provisto de manera centralizada.

En términos del objetivo de estabilización que debe perseguir todo gobierno central, el mismo se verá gravemente amenazado cuanto mayor sean los niveles de descentralización fiscal. Dentro de un territorio nacional, las jurisdicciones tienden a ser mucho más abiertas (entre ellas) que los países. En consecuencia, dada las externalidades que genera toda política pública local, los gobiernos tendrán poco incentivo a implementar políticas de estabilización cuyos beneficios caerán fuera del territorio haciendo difícil su “capitalización” (Prud’homme 1995).

Por último, el modelo de descentralización teórica del federalismo fiscal no solo puede poner en peligro el cumplimiento de las funciones de estabilización y redistribución del sector público, sino que también puede afectar la eficiencia siempre que no se cumplan algunos de sus supuestos, especialmente en países de ingresos medios o bajos (Prud’homme 1995):

- **La principal diferencia entre jurisdicciones no radica en las preferencias de la población, sino en los niveles de ingreso.** En consecuencia, el desafío no radica tanto en lograr percibir más eficientemente las preferencias de la población sino satisfacer necesidades básicas.
- **La población local no siempre revelará sus preferencias mediante el voto y la autoridad elegida difícilmente pueda satisfacer dichas preferencias.** En países de ingresos medio-bajos las poblaciones locales suelen decidir su voto por motivos de índole personal, tribal o de lealtad política. Asimismo, usualmente el alcalde o intendente difícilmente puede satisfacer las preferencias de la población por escasas presupuestaria y, en muchas ocasiones, por problemas del tipo principal-agente entre las autoridades elegidas y la planta burocrática local.

Desde el punto de vista positivo y no normativo, lo cierto es que más allá de la discusión teórica, en la práctica existe una clara tendencia creciente hacia la descentralización del gasto y centralización de los ingresos, generando brechas fiscales a ser cubiertas obligadamente por esquemas de transferencias.

Transferencias intergubernamentales

Los sistemas de transferencias fiscales entre niveles de gobierno forman parte de la discusión amplia del federalismo fiscal, y son el instrumento intrínseco que permite en alguna medida saldar este debate.

En la práctica, las transferencias intergubernamentales son un elemento intrínseco de las federaciones (Boadway WB 2007). Sin embargo, no se circunscribe solo a países cuya organización política constitucional es la de una república federal. En la actualidad prácticamente la totalidad de los países cuentan con más de un nivel de gobierno y algún grado de descentralización fiscal en sus funciones de gasto y, en menor medida, en la recaudación de ingresos (Shah 2007).

El racional económico detrás de la existencia de transferencias entre niveles de gobierno son varios, pero se pueden resaltar algunos (Shah 2006). En primer lugar, las transferencias buscan igualar las necesidades de gasto con las capacidades tributarias de gobiernos locales, es decir, cerrar las brechas fiscales verticales (Ver Recuadro 1). Esto puede haber sido generado por la presencia de un esquema de centralización tributaria y descentralización de gastos públicos, por una dotación muy limitada de bases tributarias territoriales o por niveles de tributación federal que impidan a los gobiernos locales incrementar la carga tributaria en sus territorios.

En segundo lugar, las transferencias sirven para garantizar estándares homogéneos mínimos en la provisión de servicios públicos, es decir, cerrar las brechas horizontales. Si bien por motivos de eficiencia existen razones que justifiquen la provisión centralizada de ciertos servicios públicos, lo cierto es que esto puede a su vez poner en peligro el objetivo distributivo agregado que debe perseguir el gobierno central. En este sentido, garantizar estándares mínimos en la prestación de ciertos servicios públicos resulta esencial y las transferencias intergubernamentales son una herramienta útil para ello.

En tercer lugar, las transferencias colaboran en aliviar la ineficiencia en la provisión de servicios públicos que genera la existencia de externalidades interjurisdiccionales. La dificultad que encuentran los gobiernos locales de internalizar costos y beneficios en la provisión de un determinado servicio por las externalidades que derrama a jurisdicciones vecinas, puede fácilmente derivar en una provisión subóptima. Las transferencias de un gobierno central pueden colaborar en minimizar estos efectos y tender a una provisión más homogénea.

Adicionalmente, las transferencias también son un instrumento de los gobiernos centrales para cumplir su objetivo de estabilización. Dada la mayor elasticidad ingreso de las demandas por bienes públicos, la suavización del ciclo económico sobre las economías y gobiernos locales es un objetivo a cumplir del gobierno central (Baumol 1967). Para ello, el uso de transferencias fiscales del gobierno central aplica tanto a shocks negativos homogéneos, como a situaciones diferenciadas por región. Esto es, en países donde los territorios son dispares, usualmente las economías regionales tienen ciclos económicos asimétricos. Así, tanto para shocks homogéneos como también para casos como estos últimos, las transferencias pueden ser una herramienta eficiente del gobierno central para cumplir su rol estabilizador.

Recuadro 1. Desequilibrios Verticales y Horizontales

Desequilibrios Verticales. No existe una definición única de desequilibrios verticales. En términos generales, un desequilibrio vertical existe cuando las fuentes de ingreso asignadas a cada nivel de gobierno no corresponden con sus responsabilidades de gasto. Varias metodologías son usadas en la práctica para medir la existencia y tamaño de desequilibrios verticales. Dos de las medidas prácticas utilizadas con más frecuencia son: (i) la existencia de déficits estructurales (permanentes) a un nivel específico de gobierno, y (ii) la habilidad de diferentes niveles de gobierno de financiar gastos mediante sus propias fuentes de ingreso. La segunda es la definición más fiable y aceptada y de forma práctica se puede medir como: $\text{Coeficiente de desequilibrio vertical} = 1 - (\text{totalidad de ingresos propios bajo control local} / \text{totalidad gastos locales})$.

Desequilibrios Horizontales. Los desequilibrios horizontales surgen a causa de la existencia de disparidades económicas y fiscales entre los gobiernos locales. Debido a diferencias en sus bases económicas, los gobiernos locales tienen generalmente diferente capacidad impositiva o habilidades de generación de ingresos a través de sus impuestos asignados y tasas. Naturalmente, la existencia de diferencias en las bases económicas entre regiones es de ocurrencia común en muchos países. Variaciones regionales en las condiciones económicas tienden a impulsar el movimiento de mano de obra y capital de regiones menos productivas hacia regiones más productivas. Parte de esta migración promueve el uso más productivo de recursos económicos a nivel nacional y, por lo tanto, excesiva compensación fiscal puede rebajar el potencial de crecimiento económico general en el país al retrasar el flujo de los recursos económicos a su uso más efectivo. La teoría convencional es que sin embargo la migración producida por diferencias en el nivel de servicios públicos provistos en distintas localidades sería ineficiente. En resumen, mientras que la migración económica es en general eficiente, la emigración por causas fiscales es generalmente ineficiente. Es por ello que las transferencias de igualación están totalmente justificadas—y no tan solo bajo un concepto de equidad, sino también bajo un concepto de eficiencia.

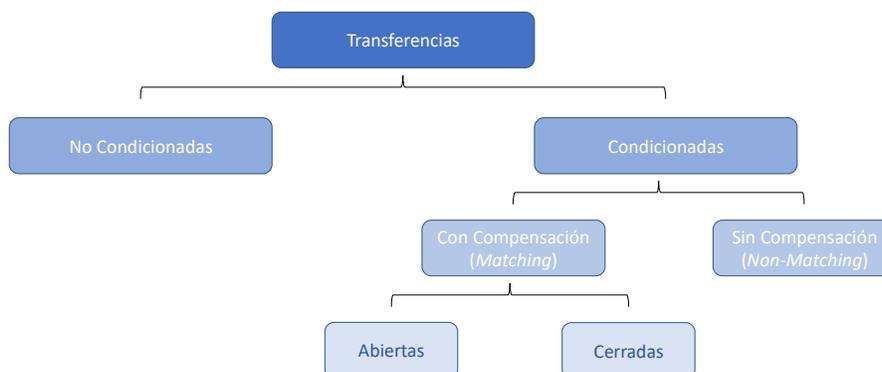
A su vez, complementando el marco clásico de la literatura del federalismo fiscal descrito hasta acá, surgieron nuevos aportes bajo el rótulo de “segunda generación de federalismo fiscal” (Weingast 2006, 2009, Oates 2005). Mientras la teoría clásica puso el foco en que las transferencias entre niveles de gobierno deben apuntar a cerrar brechas verticales y horizontales, la segunda generación de federalismo resalta la importancia además de cuidar los incentivos que genera el diseño de dichas transferencias. En particular, los autores destacan que estos esquemas clásicos suelen tener incentivos pobres para que los gobiernos locales promuevan en crecimiento local de los mercados. En consecuencia, los gobiernos locales serán más proclives a incentivar la prosperidad económica si pueden hacerse de parte de esos mayores ingresos provenientes del crecimiento económico. Estos autores proponen contar con esquemas no lineales de transferencias, donde se destine solo un porcentaje menor a incentivar el crecimiento local. Argumentan que si bien estáticamente puede generar más desigualdades (al premiar aquellos distritos que tengan mayores capacidades iniciales), dinámicamente se cumplen los mismos objetivos de equidad, pero con un pool de recursos mayores que termina beneficiando a todos.

Tipos de Transferencias

Habiendo descrito las razones económicas que justifican la existencia de transferencias fiscales entre niveles de gobierno, a continuación, se hará un breve repaso por los distintos tipos de transferencias que existen, en base a Musgrave (1992) y Shah (1994) (Gráfico 1).

La primera distinción es entre las transferencias condicionadas y no condicionadas. Las transferencias condicionadas, son aquellas enviadas con un determinado fin, esto es, afectando la utilización de estos recursos a actividades específicas. Asimismo, estas transferencias se dividen entre aquellas que vienen acompañadas por un gasto paralelo de la jurisdicción receptora (con compensación o *matching grant*) y aquellas que no exigen un acompañamiento de la jurisdicción receptora (sin compensación o *non-matching grant*).

Gráfico 1. Tipos de Transferencias



Fuente: Musgrave 1992 y Shah 1994

Las transferencias condicionadas sin compensación suelen usarse para aquellas actividades que por distintos motivos son una prioridad para el gobierno central pero no para el gobierno local. A su vez, las transferencias condicionadas con compensación son aquellas en que el gobierno central especifica el grado de participación en el financiamiento del gasto a realizar por parte de los gobiernos subnacionales. Estas pueden ser abiertas o cerradas. Las transferencias condicionadas con compensación abiertas si bien exigen una complementariedad en el financiamiento, no establecen un límite en el gasto a realizar por el lado del gobierno subnacional. Estas son más útiles para corregir ineficiencias en la provisión de bienes públicos por la presencia de externalidades o derrame de beneficio a otra jurisdicción. Por su parte, las transferencias condicionadas con compensación cerradas son aquellas en que el gobierno central pone

un límite al gasto que debe realizar el gobierno local, y otorga mayor grado de control al gobierno central sobre el financiamiento del programa.

Por último, las transferencias no condicionadas constituyen un envío de fondos del gobierno central a gobiernos subnacionales con absoluta libre disponibilidad. Usualmente son transferencias orientadas a cerrar las brechas fiscales verticales. Esto es, devolver con cierto criterio (más o menos redistributivo), los recursos que fueron recolectados en las provincias. Los recursos pueden ser utilizados tanto para aliviar la carga tributaria local a la población, o incrementar el gasto público de la jurisdicción. Bajo la hipótesis de que en la práctica estas transferencias suelen traducirse en mayores gastos que en menores impuestos, se denominó el “flypaper effect” (Gramlich 1977) para describir este fenómeno, siendo una de las principales críticas a la centralización tributaria acompañada de un esquema de transferencias. Este tipo de transferencias son las más utilizadas en el caso argentino y bonaerense en particular, bajo el nombre del esquema de coparticipación. Esto será tratado en profundidad más adelante.

A su vez, en esquemas federales más tradicionales con delimitaciones claras en la distribución de responsabilidades, los sistemas de transferencia coparticipables de ingresos recaudados centralmente deben usarse solamente para financiar funciones de gasto delegadas a gobiernos subnacionales. Por el contrario, toda función propia de gasto debiera estar asociado eficientemente al costo marginal de recursos públicos propios, donde un sistema bien diseñado de ecualización podría ayudar (Vazquez y Sepulveda 2011).

Criterios de distribución e indicadores

Todo sistema de transferencias cuenta con una distribución primaria y secundaria definidas. Una vez definidos aquellas fuentes de ingresos que formarán parte de los fondos totales a repartir, la distribución primaria no es otra cosa que la definición del tamaño que tendrá el *pool* de recursos a ser transferido a los gobiernos locales en particular. En otras palabras, el grado en que se decide cubrir la brecha fiscal vertical.

Una vez definida la distribución primaria, se abre el juego a la distribución entre los distintos gobiernos locales, es decir, la distribución secundaria. En la literatura existen distintos enfoques para clasificar los criterios de distribución. Combinando lo expuesto en Sotelo (2009), DNCFP (2014) y Ahumada (2012), decimos que las transferencias pueden distribuirse bajo dos grandes criterios, el devolutivo y el redistributivo, pero que, a su vez al interior de ellos, se pueden diferenciar distintas motivaciones particulares con sus respectivos indicadores más utilizados (Gráfico 2).

El criterio devolutivo engloba a grandes rasgos las intenciones de devolver lo que se recaudó en cada territorio y continuar dando incentivos a dinamizar la jurisdicción y, con ello, el esfuerzo recaudatorio del gobierno local. En particular, se incorpora el criterio resarcitorio que es por definición efectuar (parte de) la devolución de la recaudación efectuada por el nivel central de gobierno en dicho territorio. Distintos indicadores de recaudación por origen suelen ser utilizados para capturar este concepto. Asimismo, también incluye la intención compensatoria hacia los gobiernos locales para que puedan hacer frente a gastos (descentralizados) cuyo financiamiento propio, por sus propias estructuras, se encuentra limitado. Aquí el tamaño de la población, la superficie y/o la combinación de ambos, son los indicadores más frecuentemente utilizados, ya que se entiende que las necesidades de gasto en general aumentan con el

tamaño de la población, con la superficie y con la dispersión de la población en el territorio. Por último, siendo que el criterio devolutivo suele tener el espíritu de querer continuar incentivando el dinamismo económico en el territorio, los criterios de eficiencia programática también pueden incorporarse aquí, como mecanismos de premio/castigo hacia gobiernos locales mediante la obtención de resultados concretos que se suelen medir con indicadores de resultados (planta estatal por habitante, inversa al costo salarial por habitante, recaudación propia sobre total municipal, etc.)

Por su parte, el criterio redistributivo tiene la intención de achicar las brechas horizontales y cerrar las brechas de desarrollo, siendo que estos son objetivos perseguidos por los gobiernos centrales. Es por eso que suelen guiarse por indicadores que tengan en cuenta un espíritu solidario, donde los territorios con mayor capacidad contributiva terminen transfiriendo recursos a aquellos territorios donde existen la mayor cantidad de necesidades en términos sociales. Usualmente son los indicadores de pobreza (incidencia de la pobreza, NBI, Índice de Vulnerabilidad Social, etc.) los que se suelen utilizar. Sin embargo, un criterio bastante utilizado es el de distribuir en partes iguales entre los distintos territorios, bajo el argumento de que existen cierto grado de gastos fijos iguales a lo largo del territorio. Si bien en términos absolutos este criterio no beneficia a ninguna jurisdicción en particular, lo cierto es que, en términos relativos, redundará en un beneficio mayor para las más necesitadas (aunque también para aquellas muy pequeñas, poco pobladas y con altos ingresos).

Gráfico 2. Criterios de Distribución Secundaria



Fuente: Elaboración propia en base a Sotelo (2009), DNCFP (2014), Ahumada (2012)

Relaciones fiscales entre niveles intermedio y locales de gobierno

Como se vio, la literatura del federalismo fiscal en general, y de transferencias intergubernamentales en particular, es rica y extensa. Sin embargo, dado el objeto de estudio de este trabajo, la referencia teórica y empírica sobre las relaciones fiscales entre un nivel intermedio de gobierno y sus gobiernos locales, es muy escasa.

Anwar Shah, uno de los principales referentes teóricos del federalismo, cuenta con ciertas contribuciones al respecto. De acuerdo a Shah (2006), son los mismos principios económicos los que gobiernan las relaciones entre estados-municipios que entre gobiernos centrales y estados. Sin embargo, un aspecto que los diferencia es su grado de autonomía financiera. Por un lado, sucede que los gobiernos locales suelen depender más que las provincias/estados, de las transferencias que reciben de su nivel de gobierno superior. En la misma línea, el canal del crédito para poder financiarse es muy limitado y suele estar fuertemente condicionado por el gobierno estatal/provincial correspondiente. Así, los gobiernos locales suelen tener un mayor grado de interferencia y control por parte del nivel de gobierno intermedio (provincial/estatal) (Shah 1994).

A la hora del diseño de las relaciones fiscales entre gobierno intermedio y local, Shah (2007) resalta la importancia de tratar a las transferencias no condicionadas a gobiernos locales con especial atención, dado que usualmente las jurisdicciones locales suelen variar mucho en termino de población, tamaño, área, y especialmente el tipo de servicio que proveen. Así, evalúa como recomendable clasificar a las jurisdicciones de acuerdo a sus características e incluso pensar en fórmulas diferenciadas para el reparto de recursos, con el fin de atender dichas heterogeneidades.

En consecuencia, no solo la referencia teórica es muy escasa, sino que la poca evidencia disponible muestra un grado de heterogeneidad en el diseño de los vínculos fiscales entre niveles intermedios y locales de gobierno, mucho mayor al que existe entre gobiernos centrales y provincias/estados. Para ello, y antes de ahondar en el caso de la Provincia de Buenos Aires, será útil revisar la experiencia internacional en la materia.

3. El federalismo municipal en otros países de la región: Brasil y México

La experiencia internacional y también local dan muestra de una amplia heterogeneidad respecto de las distintas formas de organización fiscal e institucional entre niveles intermedios y municipales de gobierno, en línea con la escasa referencia teórica al respecto. Así, antes de analizar en profundidad el caso de la Provincia de Buenos Aires, conviene repasar el tipo de arreglo fiscal con el que cuentan otras provincias/estados grandes de países de la región que tengan una tradición federal, como son el caso de San Pablo en Brasil y Ciudad de México en México.

a. El caso del Estado de San Pablo

Descripción general del federalismo fiscal de Brasil.

Brasil es un estado federal que cuenta con 27 estados y un Distrito Federal, que a su vez contienen a más de 5.000 municipalidades. El federalismo fiscal en Brasil se caracteriza, en comparación con la región, por tener un alto grado de descentralización a sus niveles subnacionales de gobierno, tanto por el lado del gasto como de la recaudación. En particular, es uno de los pocos casos dentro de los países constitucionalmente denominados federales, en que se ha descentralizado a nivel de los estados, la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (ICMS por sus siglas en portugués).

Esto explica que en promedio en Brasil los Estados financian casi el 70% de sus gastos con impuestos propios, cuando en promedio en América Latina los estados/provincias solo logran financiar el 40% de sus presupuestos con tributos propios (WB 2008). De modo similar, los gobiernos subnacionales (estados y municipios) en Brasil recaudan en torno a 10 puntos porcentuales del PBI, lo cual representa cerca de un tercio del total de la presión tributaria en el país, y se encuentra muy por arriba de las cifras de países vecinos (Jiménez et al, 2012).

El Estado de San Pablo y sus Municipios

El Estado de San Pablo es el estado más rico de Brasil, responsable de cerca del 30% del PBI nacional. A su vez, es el estado más poblado del país, con más de 45 millones de personas (21% de la población total del país), y el segundo más densamente poblado luego de Rio de Janeiro. San Pablo cuenta con 645 municipalidades, entre las que se encuentra su capital, la ciudad de San Pablo, que es la mayor ciudad de Brasil y de Sudamérica.

En el caso de Brasil, a diferencia de lo que ocurre en Argentina con la Provincia de Buenos Aires, el financiamiento a gobiernos locales o municipales tiene una estructura bastante homogénea y reglada en su gran mayoría por normativas federales y/o constitucionales. En efecto, el espacio que existe para que cada estado diseñe subsistemas de transferencias fiscales a municipios con criterios propios, es muy acotado.

Así, los municipios en Brasil si bien tienen a cargo la recaudación del impuesto a las propiedades (IPTU), el impuesto a las ventas de servicios de toda naturaleza (ISS) y otros impuestos menores, estos cubren en

promedio menos del 40% de sus presupuestos². El resto es cubierto por transferencias directas del gobierno federal y, en menor medida, de los gobiernos estatales, que tomaron mayor relevancia desde 1988, como consecuencia de la reforma constitucional de dicho año, donde se les dio mayor peso a los niveles de gobierno subnacionales. A continuación, se repasará la composición del financiamiento de los municipios en Brasil, y en particular en San Pablo.

Transferencias del Gobierno Federal:

- **Fondo de Participaciones Municipales (FPM):** Se compone del 23.5% de la recaudación del Impuesto a la Renta (IR) y el Impuesto a los productos industriales (IPI). Es el fondo de transferencias más relevante en promedio para los municipios, aunque dado su criterio distributivo, el impacto individual es muy heterogéneo. El 10% se distribuye solamente entre los municipios que sean ciudades capitales de cada estado, de acuerdo al tamaño de la población y al ingreso per cápita. El 86.4% se distribuye entre el resto de los municipios, dependiendo exclusivamente del tamaño de su población, de acuerdo a rangos establecidos por ley, mientras que el restante 3.6% forman un fondo de recursos para atender a los municipios más poblados. El esquema en general premia a los distritos chicos, sin demasiada relación con el nivel de ingreso per cápita (WB 2008).
- **FUNDEF (Educación) y SUS (Salud):** Son transferencias condicionadas provenientes de pools de recursos financiado por todos los niveles de gobierno. La distribución entre municipios sigue la lógica de participación de ingresos u origen, es decir, de acuerdo al número de beneficiarios o gasto mínimo requerido.

Transferencias del Gobierno Estadual

- **Participación en el Impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios de transporte (ICMS):** junto con el FPM son las dos principales transferencias de recursos que reciben los municipios. Se compone del 25% de lo recaudado de dicho impuesto, por los estados. Al menos el 75% de esta transferencia (18.75% del ICMS), debe ser distribuido entre los municipios de acuerdo al criterio de origen, esto es, del valor agregado generado en cada distrito. El restante 25% (6.25% del ICMS) se distribuye entre los municipios de acuerdo al criterio que cada Estado determine en sus propias normativas. En particular para el caso de San Pablo, esta porción de recursos se distribuye de la siguiente manera:

Criterio	Porcentaje
Valor Agregado	1%
Población	13%
Cuota Mínima	2%
Agricultura	3%
Medio Ambiente	1%
Desempeño Fiscal	5%
Total	25%

Fuente: Jiménez et al 2012

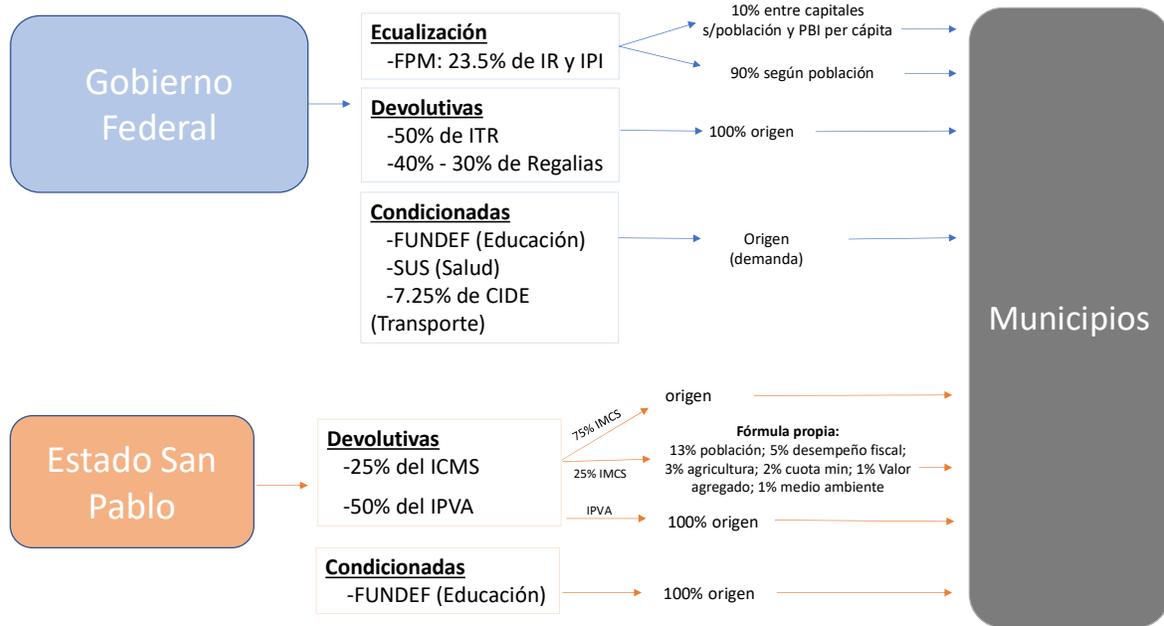
² Cabe aclarar que estas cifras son promedio agregados. La heterogeneidad territorial entre municipios hace que aquellos municipios urbanos con grandes ciudades cuenten con mayor autonomía fiscal por la relevancia del impuesto predial (IPTU), mientras que aquellos más pequeños y rurales, ocurre lo contrario.

Así, el margen de decisión del Estado de San Pablo, al igual que el resto de los estados, respecto a la distribución de recursos a sus municipios, se circunscribe a este 25% del fondo de transferencias del ICMS. Si bien existen otras transferencias discrecionales menores, el único espacio relevante de diseño de transferencias de gobierno estadual a municipal, es el recientemente comentado.

En cualquier caso, más allá de quién determine los criterios utilizados para distribuir recursos a municipios, sigue siendo relevante estudiar qué tipo de criterio predomina en este caso en particular. Así, es posible sostener que las transferencias fiscales hacia los municipios siguen en su gran mayoría un criterio devolutivo o de origen. Esto es, los recursos fiscales de alguna manera retornar a los territorios donde fueron recaudados.

A continuación, se detalla gráficamente el esquema de transferencias intergubernamentales hacia los municipios en Brasil.

Gráfico 3. Esquema de transferencias fiscales a Municipios. Caso de San Pablo



Fuente: Elaboración propia en base a World Bank 2008.

b. El caso del Estado de México

Descripción general del federalismo fiscal de Brasil

México, constitucionalmente Estados Unidos Mexicanos, es una república federal compuesta por 32 entidades federativas (31 estados y el distrito federal), que contienen 2.464 municipalidades. Similar al caso argentino, el federalismo fiscal en la constitución de México expresa el rol central de los estados, al hacerlos responsables de todo aquello que no sea explícitamente delegado al gobierno federal. Sin embargo, en la práctica la organización fiscal tuvo un sesgo centralizado hasta la década de los 90s en que el país se embarcó en un fuerte proceso de descentralización del gasto sin su contrapartida en mayores independencias tributarias de los gobiernos subnacionales, ampliando así los desbalances fiscales verticales y otorgando al sistema de transferencias intergubernamentales un rol central.

En efecto, el conjunto de gobiernos subnacionales pasó de ejecutar el 20% del total del gasto público consolidado en los 90s, a más del 50% en la actualidad. Por su parte, los ingresos tributarios de los estados y municipalidades representan solo el 6% del total de la presión tributaria agregada. Así, por ejemplo, el 90% de los municipios no logra cubrir más del 25% de sus gastos corrientes con ingresos propios. En consecuencia, el sistema de transferencias fiscales entre niveles de gobierno se tornó en un elemento central de las finanzas públicas de los estados y municipios.

El Estado de México y sus Municipios

El Estado de México, con sus más de 16 millones de habitantes es el estado más poblado del país y a su vez el más densamente poblado. Contribuye con cerca del 10% del PBI nacional, mientras que cuenta con la mayor cantidad de personas bajo la línea de pobreza. Asimismo, cuenta con 125 municipios agrupados en 16 regiones.

El financiamiento del Estado de México, al igual que el resto de los estados, depende sensiblemente de las transferencias fiscales del gobierno federal. A su vez, el grueso del financiamiento de las municipalidades proviene de fondos federales, pero todos ellos pasan por la instancia de los gobiernos estatales. Un rasgo distintivo del caso de México, similar al argentino y distinto del de Brasil, es el grado de autonomía de los Estados para definir los criterios de distribución de recursos federales a sus municipios. En consecuencia, es posible observar un amplio espectro de sistemas distintos de transferencias a municipios dependiendo del Estado.

El sistema de transferencias fiscales del gobierno federal de México puede agruparse en dos pilares, que contienen a su vez distintas transferencias específicas cada uno. En primer lugar, existen una serie de transferencias bajo la denominación de “participaciones”, cuyos recursos son de libre disponibilidad, sin afectación. Entre las principales transferencias aquí se encuentran:

- el **Fondo General de Participaciones (FGP)**: se compone del 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) y se distribuye entre los Estados. A su vez, cada Estado distribuye al menos el 20% (Estado de México distribuye 20%) de estos recursos entre sus municipios, con un criterio propio. En el caso del Estado de México, se distribuyen el 20% de estos fondos y forman parte del pool de recursos participable a municipios.

- el **Fondo de Fomento Municipal (FFM)**: se compone del 1% de la RFP y se distribuye entre los Estados de acuerdo a mejoras en la recaudación tributaria estatal y al tamaño de la población. Los estados están encargados de transferir estos recursos a los municipios en su totalidad. En el Estado de México, el FFM también forma parte del pool de recursos participables a municipios.
- la **Participación por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)**: se compone de parte de lo recaudado sobre la venta de tabaco y bebidas alcohólicas. El Estado de México distribuye el 20% de estos recursos a sus municipios, al incluirlos también en el pool de recursos participables a municipios. Adicionalmente, el 20% de lo recaudado por el mismo impuesto federal sobre la venta de Gasolina y Diesel distribuido al Estado de México, es distribuido a sus municipios en partes iguales y de acuerdo a la población.
- la **Participación por el Impuesto a los Automóviles nuevos (ISAN)**: se compone del 100% de lo recaudado por dicho impuesto y se transfiere directamente a los estados con un criterio devolutivo o de origen. Los estados deben distribuir al menos el 20% de estos recursos a sus municipios. El Estado de México reparte el 50%, al enviarlos a su pool de recursos participables a municipios.
- **Fondo de Fiscalización (FOFIE)**: se compone del 1.25% de la RFP y se distribuye entre los Estados de acuerdo al tamaño del PBI estatal y a la recaudación de cada estado. Los Estados deben distribuir al menos el 20%. El Estado de México distribuye el 50% de estos recursos a sus municipios en base a la recaudación en cada municipio.

En segundo lugar, se encuentran aquellas transferencias para financiar prestaciones específicas, condicionadas, comúnmente conocidas como “aportaciones”. Los principales fondos transferidos aquí son aquellos que financian la provisión de educación y salud a nivel estadual. Sin embargo, en lo que refiere a los municipios (del Estado de México), los principales son:

- **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)**: se compone del 2.197% de la RFP y se deriva completamente de los Estados a los Municipios, de acuerdo al Índice Global de Pobreza (ingreso per cápita, nivel educativo, disponibilidad de espacio de vivienda, de drenaje y electricidad) u algún indicador similar.
- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**: se compone del 2.35% de la RFP y se distribuye entre los estados según porcentaje de población estatal sobre nacional. A su vez, los Estados (en particular el Estado de México) distribuye estos recursos de acuerdo al porcentaje de población municipal sobre el total de población del estado.

Utilizando las categorías de SEGOB (2012), para el caso del Estado de México, sus transferencias fiscales a municipios tienen un carácter ciertamente mixto. Esto es, si bien el grueso de las participaciones se rige bajo un criterio de tipo “inercial”, sin seguir ninguna fórmula objetiva con variables concretas, sino solamente replicar los montos en valores constantes, las transferencias por aportaciones sí presentan características distributivas (poblaciones) y compensatorias (nivel de pobreza).

A continuación, se muestra de manera gráfica un resumen de cómo funciona el sistema de transferencias intergubernamentales hacia los municipios del Estado de México.

Gráfico 4. Esquema de transferencias intergubernamentales. Estado de México



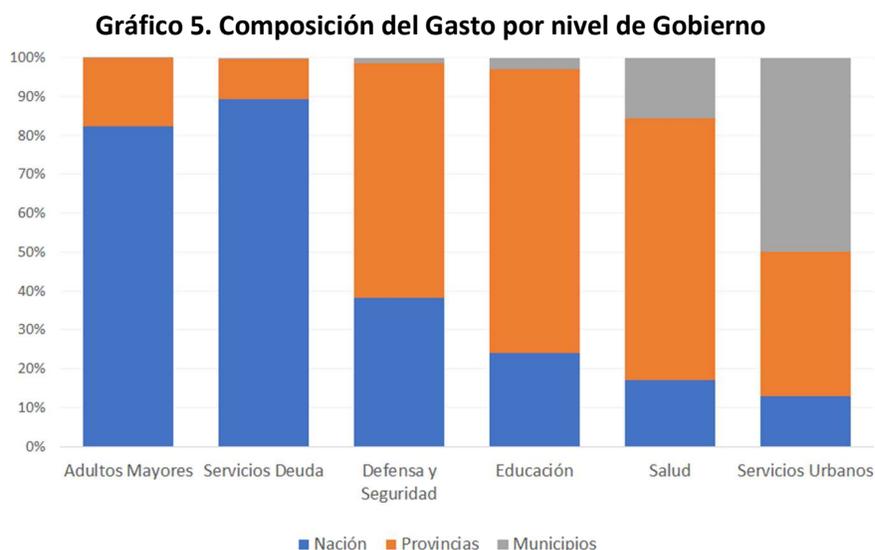
Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de México

El repaso por estos casos comparables de países vecinos nos deja algunas enseñanzas para tener en cuenta. En primer lugar, en línea con lo que ocurre en la literatura teórica, las experiencias estudiadas parecen ser lo suficientemente heterogéneas como para concluir que el armado institucional y fiscal en este nivel de gobierno parece estar más sujeto a la realidad de cada caso que a principios generales. En segundo lugar, quizá más relevante para el caso de estudio de este trabajo, solamente Brasil cuenta con un pilar de transferencias condicionadas para financiar la provisión de educación y salud a nivel municipal, basado en criterios de demanda. Asimismo, en ninguno de los casos el criterio preponderante en la distribución de los principales pilares de transferencias contempla indicadores de un sector, como puede ser la salud o la educación (salvo las recientemente comentadas). Ya se verá más adelante que este será un rasgo central del caso de la Provincia de Buenos Aires.

4. El federalismo en Argentina y sus Municipios

Argentina, al igual que Estados Unidos, Suiza y Australia, pertenece al grupo de países cuyas constituciones definen las potestades federales y concurrentes, dejando todo aquello no especificado a los gobiernos provinciales (Cetrángolo Jiménez 2004). El caso argentino es el de una república construida desde la unión de territorios autónomos y poderosos previamente existentes. En consecuencia, las reglas de juego en común plasmadas constitucionalmente y el devenir político han estado marcados siempre por un significativo poder de los gobiernos provinciales. En concreto, el gobierno federal tiene la responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, comercio, navegación y defensa. Adicionalmente, la Constitución define potestades compartidas en varias áreas como la educación, la justicia y la seguridad social. La vaguedad en la delimitación de las potestades por nivel de gobierno ha sido fuente principal de conflictos entre niveles de gobierno a lo largo de la historia reciente del país.

En cualquier caso, en la práctica, y luego de sucesivas reformas, en los últimos 30 años Argentina ha decidido delegar en el gobierno federal el grueso del cuidado de los adultos mayores y el manejo de la deuda pública, dejando en las manos de los gobiernos provinciales y municipales en gran medida la provisión de educación, la salud, la seguridad y los servicios urbanos (Gráfico 5).

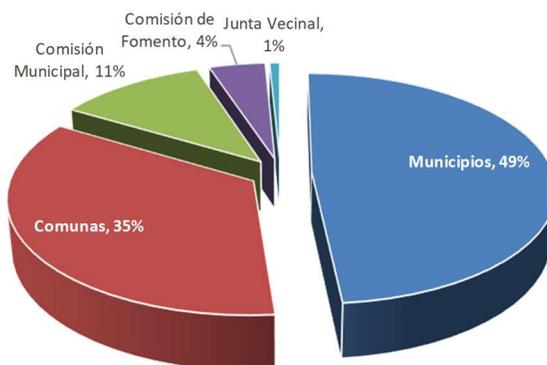


Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda

Por su parte, la constitución en su artículo 123 detalla que cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, administrativo, económico y financiero. Así, en Argentina se delega a las provincias la definición del régimen municipal y los servicios urbanos. En consecuencia, existe un amplio grado de heterogeneidad

entre provincias respecto al tratamiento que le dan a sus gobiernos locales, tanto por el rango jerárquico e institucional (provincias que tratan a todas sus jurisdicciones bajo el mismo rango -municipal- y otras que no), como por las funciones delegadas (algunas en que se ha descentralizado fuertemente la prestación de servicios provinciales, como la salud y la educación, y otras en que no).

Gráfico 6. Composición de gobiernos locales en Argentina



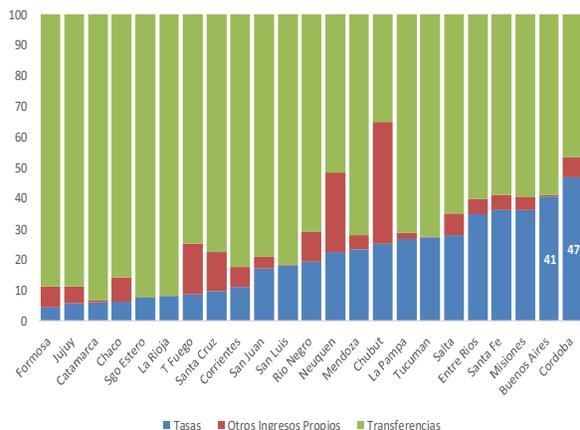
Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Del total de más de 2.300 gobiernos locales en Argentina, aproximadamente la mitad son considerados municipios (de primera segunda y tercera categoría, dependiendo del tamaño de la población en algunas provincias) (Gráfico 6). El resto se distribuyen entre comunas, comisiones municipales y de fomento y juntas vecinales. Por otro lado, lamentablemente no se cuenta con información consolidada respecto al gasto por función y finalidad de los gobiernos locales de todo el país para poder comprobar la heterogeneidad entre ellos.

En términos de sus esquemas presupuestarios se pueden apreciar algunas disparidades. Por el lado del gasto, la imagen es más homogénea, siendo que la gran mayoría de los presupuestos municipales están volcados el pago de gastos de consumo y personal, cuya participación es cercana al 80%. Allí la provincia de Buenos Aires se ubica en la mitad de la distribución. A su vez, el consolidado de gobiernos locales de San Luis destina cerca del 40% de sus presupuestos a gastos de capital, mientras que en Jujuy o Santa Cruz no llega al 5% (Gráfico 8).

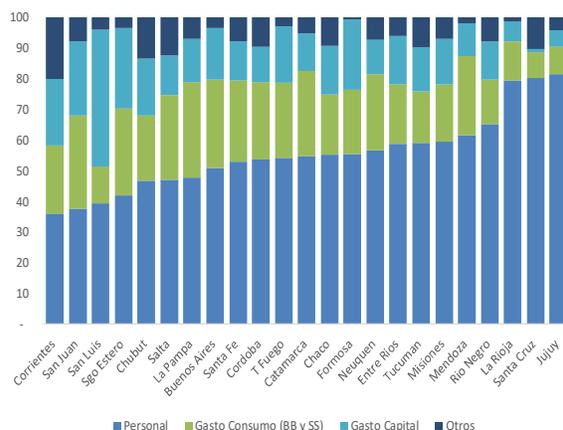
Por el lado del financiamiento, es clara la alta dependencia de los gobiernos locales a las transferencias (automáticas y no automáticas) de sus provincias y el gobierno nacional. Sin embargo, mientras la mayoría de los municipios cubre menos del 30% de sus presupuestos con ingresos propios (tasas), los municipios de 5 provincias logran superar el 40% en promedio, entre las que se encuentran algunas de las provincias más grandes (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba) (Gráfico 7).

Gráfico 7. Composición de los ingresos municipales por provincia. 2016



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Gráfico 8. Composición del gasto municipal, por provincia. 2016



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Habiendo reflejado la importancia que tienen las transferencias fiscales en el esquema de financiamiento de los gobiernos municipales en Argentina, conviene hacer un paneo respecto de cómo organiza cada jurisdicción provincial el reparto de recursos hacia sus niveles inferiores de gobierno.

La distribución primaria, es decir del tamaño y la composición de los recursos a ser transferido, está directamente condicionado por el grado de descentralización fiscal con el que cuenta cada jurisdicción. Dicho eso, lo primero que resalta es la heterogeneidad en la afectación que hacen de los recursos coparticipados que recibe cada provincia del gobierno nacional. Así, existen casos en que solo el 8% (e.g. San Luis) de estos va a la masa de recursos coparticipables a municipios, mientras que en otras jurisdicciones alcanza el 26% (Tierra del Fuego). En promedio (ponderado), el 14.4% de los recursos que reciben las provincias en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos, es luego coparticipado automáticamente a sus gobiernos locales.

En segundo lugar, aquellas provincias que cuentan con regalías por el producido de sus actividades hidrocarburíferas y mineras, también afectan parte de ellas para destinar a sus municipios (en promedio el 13%). Luego, en general todas las provincias afectan alguna porción de sus ingresos tributarios propios (también con casos extremos de 0% y afectaciones mayores al 40%), con excepción de aquellos tributos que han sido descentralizados para su recaudación a los gobiernos locales, como es el ejemplo del impuesto a los automotores en la gran mayoría de las provincias (Tabla 1). En promedio el 15.8% del impuesto a los Ingresos Brutos, el 21% del impuesto inmobiliario y el 11% del impuesto a los sellos es coparticipado a los municipios, mientras que las pocas provincias que recaudan impuesto automotor transfieren automáticamente casi el 25% a sus municipios. Por último, también se diferencian entre aquellas provincias que reparten la misma proporción de todas sus fuentes de ingreso a ser repartidas, y aquellas que tienen porcentajes distintos para cada fuente. Entre las primeras, se encuentra la Provincia de Buenos Aires, Chaco, Misiones, Formosa, Córdoba y Corrientes, quienes reparten un porcentaje uniforme. El resto presenta distintas afectaciones en cada tributo.

Tabla 1. Distribución Primaria en cada Provincia

Provincias	Coparticipación Federal de Impuestos	Regalias			IIBB		Inmobiliario		Sellos	Autos	Otros
		Petroleo y Gas	Hidroelec.	Mineras	Directo	Convenio Multilateral	Urbano	Rural			
BsAs	16.1%				16.1%	0.0%	16.1%	0.0%	16.1%	16.1%	16.1%
Catamarca	25.0%			35.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	90.0%	0.0%
Chaco	15.5%				15.5%	15.5%	Delegado	0.0%	15.5%	Delegado	0.0%
Chubut	10.0%	16.0%	14.4%	0.0%	Delegado	0.0%	Delegado	Delegado	0.0%	Delegado	0.0%
Cordoba	20.0%				20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.0%	Delegado	0.0%
Corrientes	19.0%		0.0%		19.0%	19.0%	Delegado	19.0%	19.0%	Delegado	19.0%
Entre Rios	15.3%		0.0%		12.0%	12.0%	24.0%	0.0%	0.0%	60.0%	0.0%
Formosa	10.0%	0.0%			10.0%	10.0%	Delegado	10.0%	10.0%	Delegado	10.0%
Jujuy										Delegado	
La Pampa	11.7%	25.0%	0.0%		23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%
La Rioja					20.0%	20.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%
Mendoza	18.8%	12.0%	12.0%	0.0%	18.8%	18.8%	18.8%	18.8%	18.8%	70.0%	0.0%
Misiones	12.0%		0.0%		12.0%	12.0%	12.0%	12.0%	0.0%	12.0%	0.0%
Neuquen	15.0%	14.6%	0.0%	0.0%	15.0%	15.0%	30.0%	30.0%	15.0%	Delegado	0.0%
Rio Negro	10.0%	10.0%	10.0%	0.0%	26.5%	26.5%	26.5%	26.5%	0.0%	26.5%	0.0%
Salta	15.0%	17.5%	0.0%	50.0%	15.0%	15.0%	Delegado	15.0%	15.0%	Delegado	15.0%
San Juan											
San Luis	8.0%				16.0%	16.0%	8.0%	8.0%	11.2%	16.0%	0.0%
Sta. Cruz	11.0%	7.0%			32.0%	32.0%	Delegado	0.0%	32.0%	Delegado	32.0%
Sta. Fe	13.4%				13.4%	13.4%	50.0%	50.0%	0.0%	90.0%	20.0%
Sgo. Del Estero	15.0%	0.0%			25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	40.0%	25.0%
T. del Fuego	26.1%	20.0%			46.1%	46.1%	Delegado	0.0%	46.1%	Delegado	0.0%
Tucuman	16.5%				0.0%	0.0%	12.0%	12.0%	0.0%	85.0%	0.0%
Total (promedio ponderado)	14.4%		12.9%			15.8%		21.2%	11.1%	24.9%	10.1%

Fuente: DNCFP 47ª JIFP FCE UNC. “Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los gobiernos locales en Argentina”

Asimismo, la distribución secundaria también muestra cierta heterogeneidad ya que involucra el establecimiento de criterios específicos para distribuir los recursos, aunque algunas regularidades se pueden resaltar. A grandes rasgos se puede identificar tres criterios como los más utilizados, tanto por su frecuencia (Tabla 2) como por el peso que ocupan (ver DNCFP 2014), que son el criterio poblacional, “por partes iguales”, y la recaudación propia. En primer lugar, el uso del criterio población es el más extendido y a su vez el que mayor peso ocupa. La lógica “compensatoria” es la que está por detrás, al dotar a las jurisdicciones de recursos suficientes para afrontar los gastos que les toca, siendo el tamaño poblacional el más común. En segundo lugar, el criterio de “partes iguales” también es utilizado por la mayoría de las jurisdicciones, aunque con un peso relativo menor. Garantizar un nivel base para todos los distritos asegura cierto grado de redistribución relativa. En tercer lugar, con la lógica de incentivar la eficiente recaudación de tributos en el territorio, el indicador de “recaudación propia” también es utilizado en varias jurisdicciones, de manera que a mayor recaudación mayores transferencias recibirán.

Tabla 2. Distribución Secundaria en cada Provincia

	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	T. del Fuego	Tucumán
Población	x	x	x	x		x		x		x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	
Partes iguales		x	x		X	x	x	x		x	x	x		x			x	x	x	X	x		
Recaudación propia		x			X		x	x		x				x						X	x		
Formación de fondos	x	x	x		X			x		x	x				x	x	x	x		X	x		x
Inversa población				x													x				x		
Cantidad teórica de empleados					X																		
Jurisdicción de Radicación de Automotores										x		x					x			X			
NBI						x	x				x						x	x			x		
Jurisdicción de impuesto inmobiliario										x							x						
Lejanía con la Capital											x						x	x					
Producción												x			x								
Inversa Capacidad Tributaria.	x																						
Inversa Población/ Planta Permanente		x																					
Superficie	x	x																					
Cantidad de Electores							x																
Indicador de Pobreza							x																
Coefficiente de desigualdad regional												x											
Gastos corrientes																x							
Desempleo											x												
Otros	RS												x	x	x	x					x	x	x

Fuente: DNCFP 47ª JIFP FCE UNC. “Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los gobiernos locales en Argentina”

Habiendo revisado las referencias teóricas, las experiencias internacionales comparables y los esquemas que implementan las 23 provincias en Argentina, es posible advertir que no pareciera existir un consenso claro respecto a las buenas prácticas o lineamientos homogéneos a seguir en la organización fiscal entre niveles intermedios y locales de gobierno. Por el contrario, las especificidades de cada caso parecen moldear los esquemas vigentes. Bajo este contexto, a continuación, se hará foco sobre el objeto de este estudio que es el caso de la Provincia de Buenos Aires y sus Municipios, utilizando criterios analíticos propios de la literatura general de transferencias fiscales y conceptos esenciales del campo de la economía que pueden aplicarse al caso.

5. La Provincia de Buenos Aires y sus Gobiernos Municipales

Buenos Aires: “La Provincia”

Originalmente, los españoles no tenían especial interés en Buenos Aires, sino que se presentaba como una periferia algo lejana de los centros coloniales establecidos alrededor de la actividad minera sobre los Andes, en Potosí. Sin embargo, pronto la idea de fundar una “ciudad puerto” pasó a ser por demás atractiva: comunicación entre el atlántico y los puntos coloniales al interior del continente, estrategia comercial evidente y posibilidad de defender el territorio controlando la navegación interior (Otero 2012). Estos motivos explican el temprano y acelerado proceso de crecimiento de Buenos Aires, la ciudad, su puerto y su relevancia institucional dentro del encuadre colonial.

Así, ya para 1810 Buenos Aires estaba fuertemente establecida como uno de los principales centros geográficos de la región. Durante estos primeros años, Buenos Aires se presentaba como un distrito con marcadas diferencias ventajosas respecto a sus pares al ser una ciudad-puerto, la puerta de ingreso al comercio mundial y, con ello, nutrirse de los beneficios aduaneros. Esto permitió el fortísimo desarrollo económico y productivo al interior de la provincia, con la extensión de la frontera productiva y especialmente la explotación de la ganadería vacuna. Este poderío de Buenos Aires profundizó fuertemente las asimetrías con el resto de las regiones del país, dificultando la integridad de la Nación. No era simplemente una provincia más, sino que Buenos Aires abarcaba geográficamente más de la mitad del país, y por lejos la más rica por el producido de la aduana. Así, hasta se ha popularizado la expresión despectiva de los porteños del momento en referencia a las 13 provincias restantes como los “trece miserables ranchos”. En efecto, sucesivos conflictos bélicos ocurrieron en torno a este desbalance nacional, que continuaron incluso después de la primera experiencia constitucional.

La Constitución de 1853 fue, por supuesto, un punto de inflexión en la dinámica de las provincias y en particular de Buenos Aires. El nuevo régimen federal implicaba necesariamente que los estados cedan cierta soberanía al nuevo poder central, lo cual presentó serias resistencias, en particular en el territorio porteño (Ternavasio 2013). Sin embargo, entre 1852 y 1960 con la autonomía de Buenos Aires, se abrió un nuevo período de conflictos políticos y bélicos con centro en Buenos Aires.

Recién a inicios de la década de 1860 luego de la batalla de Pavón, es que Buenos Aires comienza a incorporarse definitivamente a la nueva nación, decretando el comienzo su “derrota” (de los autonomistas). Buenos Aires fue cediendo al gobierno nacional el manejo del puerto y la aduana, así como también brindó su ciudad capital como sede del gobierno nacional. Naturalmente, años después, a inicios de la década del 1880, es que las autoridades bonaerenses deciden mover la administración del gobierno e instalar su nueva capital en lo que hoy es la ciudad de La Plata.

De todos modos, pese a la evidente pérdida de *status* ventajoso, el interior de la Provincia de Buenos Aires fue el centro neurálgico del enorme crecimiento agroexportador potenciado por la llegada del ferrocarril, la expansión de la frontera productiva, las oleadas inmigratorias y la instalación de frigoríficos. Así, si bien ya no tanto desde el poder político de la toma de decisiones directa a nivel nacional, Buenos Aires continuó siendo el centro de gravedad del dinamismo económico que potenciaron las primeras décadas de vida de la nueva nación Argentina. Sin embargo, políticamente nunca más iba a retomar la hegemonía que supo tener.

La Provincia de Buenos Aires y sus Municipios en la actualidad

Actualmente, la Provincia de Buenos Aires (PBA), con sus más de 16 millones de habitantes y 307.500 metros cuadrados de superficie, es la provincia más grande del país y la más poblada. A su vez, en la PBA se genera poco más del 33% del PBI nacional al mismo tiempo que contiene a cerca del 40% de la población con necesidades básicas insatisfechas, reflejando una amplia disparidad entre los distritos más ricos y pobres de la provincia.

La provincia cuenta con 135 municipios, los cuales son tratados según la legislación en igualdad de condiciones. Así, la Provincia de Buenos Aires, junto con Corrientes y La Rioja, son las únicas provincias cuyo trato con sus gobiernos locales es igualitario y bajo el rango de municipios. El resto de las provincias cuenta con al menos dos niveles distintos de rango de gobiernos locales, cuyos tratos son diferenciados, persiguiendo en muchos casos distintos objetivos.

A partir de la reforma de 1994 y con la incorporación del artículo 123, se reafirman el carácter constitucional del municipio y el principio de la autonomía absoluta, ya que explícitamente se citan en él los elementos componentes de la autonomía absoluta (Sotelo 2012). De acuerdo a la constitución provincial, los gobiernos municipales estarán a cargo de “la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia (...) compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo”. Asimismo, el número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.

Un factor distintivo que ilustra muy bien el tamaño y grado de complejidad condicionante de la PBA son los diversos tipos de regionalizaciones con que cuenta para el funcionamiento de distintas áreas del armado institucional. Así, las ocho regiones electorales, que engloban varios municipios y determinan la representación de estos en la legislatura provincial, difieren largamente en número y en composición respecto a otras regionalizaciones. Por ejemplo, mientras las regiones electorales son 8, las regiones sanitarias son 18, las regiones judiciales 12, las educativas 25 y 32 Jefaturas departamentales de seguridad, todas ellas heterogéneamente solapadas (Tabla 3). En consecuencia, tanto los legisladores como los distintos poderes ejecutivos municipales deben coordinar y trabajar muchas veces con distintos colegas “vecinos” de otros municipios dependiendo el tema.

Tabla 3. Regiones electorales, judiciales, sanitarias, educativas y de seguridad por Municipio

Municipio	Electoral	Justicia	Salud	Educativo	Seguridad
Campana	1	19	5	11	1
Escobar	1	19	5	11	1
Malvinas Argentinas	1	8	5	9	2
José C. Paz	1	16	5	9	2
San Miguel	1	16	5	9	2
Pilar	1	15	5	11	2
San Fernando	1	15	5	6	3
San Isidro	1	15	5	6	3
Tigre	1	15	5	6	3
Vicente López	1	15	5	6	3
General San Martín	1	16	5	7	4
Tres de Febrero	1	16	7	7	4
Moreno	1	10	7	9	5
General Rodríguez	1	10	7	10	5
Hurlingham	1	11	7	7	6
Ituzaingó	1	11	7	8	6
Morón	1	11	7	8	6
Merlo	1	11	7	8	8
Marcos Paz	1	5	7	10	8
General Lavalle	1	3	8	18	14
Luján	1	6	7	10	23
Mercedes	1	9	10	10	23
Navarro	1	9	10	10	23
Suipacha	1	9	10	10	23
Zárate	2	19	5	11	1
Baradero	2	17	4	12	20
Ramallo	2	17	4	12	20
San Nicolás	2	17	4	12	20
San Pedro	2	17	4	12	20
Arrecifes	2	17	4	12	21
Rojas	2	4	4	13	21
Salto	2	9	4	13	21
Colón	2	13	4	13	21
Pergamino	2	13	4	13	21
Exaltación de la Cruz	2	19	5	11	22
Capitán Sarmiento	2	17	4	12	22
Carmen de Areco	2	9	4	13	22
San Antonio de Areco	2	9	4	13	22
San Andrés de Giles	2	9	4	10	23
La Matanza	3	7	12	3	7
Almirante Brown	3	7	6	5	9
Esteban Echeverría	3	7	6	5	9
Ezeiza	3	7	6	5	9
Lanús	3	1	6	2	10
Avellaneda	3	7	6	2	10
Lomas de Zamora	3	9	6	2	10
Florencio Varela	3	14	3	4	11
Berazategui	3	14	6	4	11
Quilmes	3	14	6	4	11
Magdalena	3	3	11	1	12
Punta Indio	3	6	11	1	12
Berisso	3	6	11	1	31
Ensenada	3	6	11	1	31
Brandsen	3	6	11	1	32
Presidente Perón	3	6	11	5	32
San Vicente	3	6	11	5	32
Cañuelas	3	6	11	10	32
Lobos	3	7	10	24	32
Alberti	4	9	10	15	23
Chivilcoy	4	9	10	15	23
Leandro N. Alem	4	3	3	14	24
Chacabuco	4	4	3	14	24
General Arenales	4	4	3	14	24
General Pinto	4	4	3	14	24
General Viamonte	4	4	3	14	24
Junín	4	4	3	14	24
Lincoln	4	12	3	14	24
Florentino Ameghino	4	4	6	14	24
Nueve de Julio	4	9	2	15	25
Carlos Casares	4	18	2	15	25
Hipólito Yrigoyen	4	18	2	15	25
Pehuajó	4	18	2	15	25
Bragado	4	9	10	15	25
Carlos Tejedor	4	18	2	16	26
General Villegas	4	18	2	16	26
Rivadavia	4	18	2	16	26
Trenque Lauquen	4	18	2	16	26
Chascomús	5	3	11	17	12
General Belgrano	5	3	11	17	12
Lezama	5	4	11	17	12
Piña	5	3	11	17	13
General Guido	5	3	8	18	13
Maipú	5	16	8	18	13
Castelli	5	3	11	18	13
Dolores	5	3	11	18	13
Tordillo	5	3	11	18	13
General Madariaga	5	3	8	18	14
La Costa	5	3	8	18	14
Pinamar	5	3	8	18	14
Villa Gesell	5	3	8	18	14
General Alvarado	5	8	8	19	15
General Pueyrredón	5	8	8	19	15
Mar Chiquita	5	9	8	19	15
Balcarce	5	8	8	20	15
Rauch	5	1	9	17	16
Ayacucho	5	3	8	18	16
Tandil	5	1	8	20	16
Las Flores	5	4	9	24	17
Lobería	5	6	8	20	27
Necochea	5	12	8	20	27
San Cayetano	5	12	8	20	27
General La Madrid	5	1	9	23	29
Monte	5	6	11	17	30
General Paz	5	6	11	17	32
General Las Heras	6	9	7	10	8
Benito Juárez	6	1	9	21	16
Pellegrini	6	18	2	16	19
Salliqueló	6	18	2	16	19
Tres Lomas	6	18	2	16	19
Adolfo Alsina	6	18	1	23	19
Guaminí	6	18	1	23	19
Daireaux	6	18	2	23	19
Adolfo Gonzales Chaves	6	2	1	21	28
Coronel Dorrego	6	2	1	21	28
Tres Arroyos	6	2	1	21	28
Coronel Pringles	6	2	1	21	29
Laprida	6	1	9	21	29
Coronel Suárez	6	2	1	23	29
Puan	6	2	1	23	29
Saavedra	6	2	1	23	29
Bahía Blanca	6	2	1	22	30
Coronel Rosales	6	2	1	22	30
Patagones	6	2	1	22	30
Villarino	6	2	1	22	30
Tornquist	6	2	1	23	30
Monte Hermoso	6	2	1	22	32
Azul	7	1	9	25	17
Olavarría	7	1	9	25	17
Tapalque	7	1	9	25	17
General Alvear	7	1	9	24	18
Roque Pérez	7	6	10	24	18
Saladillo	7	6	10	24	18
25 de Mayo	7	9	10	24	18
Bolívar	7	1	9	25	18
La Plata	8	6	11	1	31

Desde la perspectiva presupuestaria y fiscal, la relevancia del consolidado de municipios bonaerenses en el agregado nacional es aún mayor que el de la PBA. En efecto, la suma de gastos municipales en la PBA

representa más del 40% del total de gasto municipal del país³ (Gráfico 9). En consecuencia, dado el elevado peso de los municipios bonaerenses, la serie histórica de evolución del resultado fiscal del consolidado municipal argentino esta sensiblemente determinado por lo que ocurra fiscalmente en la PBA (Gráfico 10). En cualquier caso, es importante señalar que más allá de los vaivenes históricos, dada la arquitectura financiera de cada nivel de gobierno en Argentina, los municipios no han sido la principal fuente de desequilibrio fiscal. Desde 1993 los gobiernos municipales (bonaerenses) han fluctuado alrededor del equilibrio fiscal y no han sido verdaderamente fuente de inestabilidad fiscal macroeconómica como sí lo ha sido sucesivas veces el gobierno nacional.

Gráfico 9. Participación del gasto municipal en el total Nacional y Provincial, por provincia. Año 2016

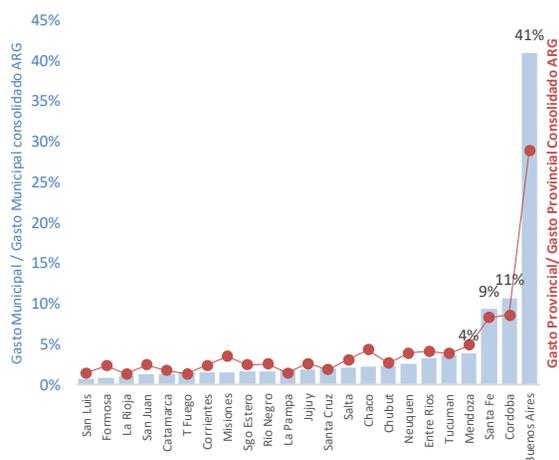
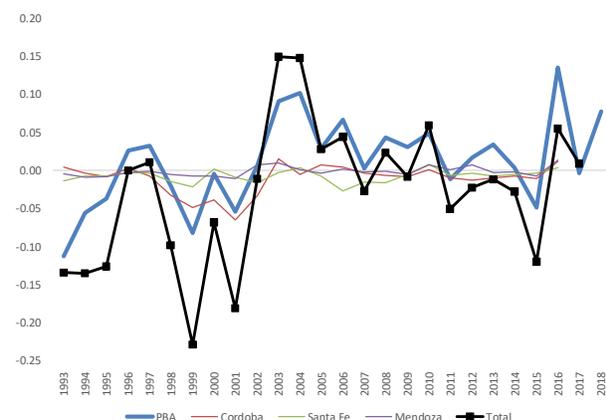


Gráfico 10. Evolución del resultado fiscal del sector público municipal por provincia y total. En % PBI



Disparidad municipal en la Provincia de Buenos Aires

Similar a lo que ocurre a nivel nacional, la Provincia de Buenos Aires cuenta con una realidad territorial significativamente dispar. A diferencia de la gran mayoría de provincias, Buenos Aires cuenta con un cálculo de Producto Bruto por Municipio, actualizado por última vez en 2003. En efecto, el producto por habitante de los distritos más ricos (Campana, Pinamar, Rivadavia, Rojas) es 7 veces mayor que el del más pobre (Jose C Paz)⁴. Por motivos puramente ilustrativos, a continuación, se ordena a los distritos según su nivel de ingreso por habitante, agrupándolos en tres grupos: Ingreso Bajo (IB), Ingreso Medio (IM) e Ingreso Alto (IA) (Gráfico 11).

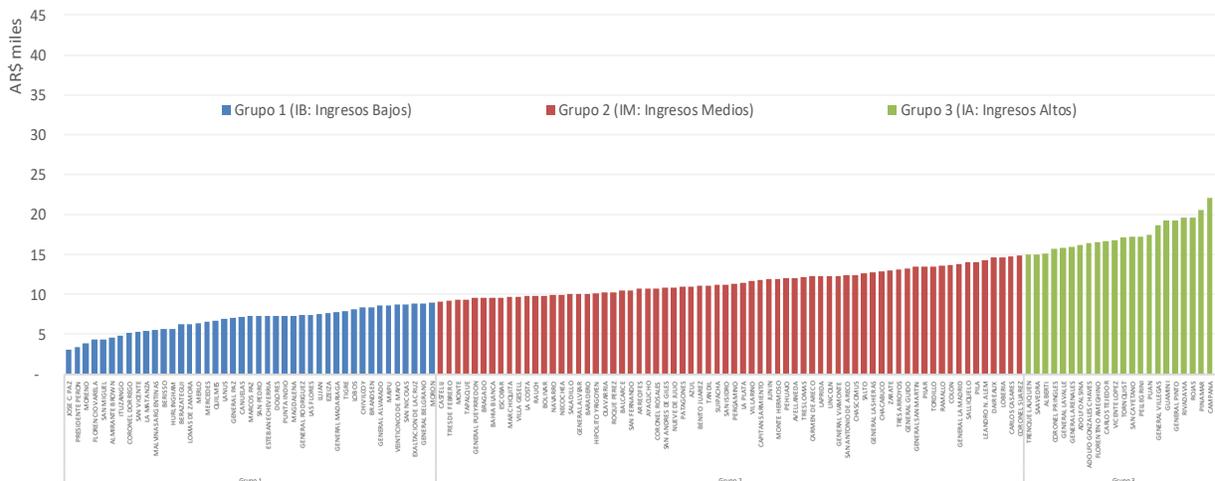
Asimismo, como se verá más adelante en el trabajo (ver 1.e), la PBA ha llevado adelante un proceso de descentralización de ciertas funciones desde finales de los 1970s que ha condicionado fuertemente el análisis. La principal fue la provisión de salud pública. Sin embargo, el proceso no fue perfectamente homogéneo, haciendo que las responsabilidades varíen entre municipios, existiendo casos en que los tres niveles de gobierno prestan algún grado de provisión sanitaria, y mucho otros en que el principal agente

³ Se entiende por gasto municipal todo gasto que efectúen los gobiernos locales de las distintas provincias, sin distinción de su rango institucional (municipio de primera de segunda o tercera categoría, comuna, junta vecinal, etc.).

⁴ Técnicamente el distrito más rico es Ensenada, con un producto por habitante 14 veces mayor al más pobre. Sin embargo, para mejor reflejo de la realidad económica de la provincia, se decidió no incluirlo para este cálculo de disparidad ya que está fuertemente sesgado por la presencia del puerto, la zona franca, el astillero Rio Santiago y los complejos siderúrgicos y petroquímicos.

de salud es el municipio, con una participación mínima de la provincia. Por este motivo, el rol de la salud pública en los presupuestos municipales es central y será uno de los ejes centrales a lo largo del trabajo.

Gráfico 11. Producto bruto per cápita, por municipio. Año 2004.



Con el objeto de hacer una radiografía un poco más abarcativa de las disparidades económicas de los municipios bonaerenses, se eligen a continuación una serie de indicadores relevantes: producto por habitante, porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), presión tributaria, porcentaje de población sin cobertura de salud (privada o seguro social) y el gasto municipal en salud per cápita⁵. Así, fijando un índice donde el promedio municipal bonaerense lleva el número 100, se puede construir un índice relativo de estos grupos de municipios para estudiar las disparidades.

La primera observación aclaratoria es que los 68 municipios de ingresos medios (IM) se encuentran lógicamente cerca de la media provincial (índice=100) (Gráfico 12). Por su parte, los 23 distritos de ingresos altos (IA) cuentan con un ingreso por habitante y un gasto público per cápita en salud notablemente mayor, superando a la media provincial en ambos casos en más del 50%. Asimismo, cuentan con un ratio de población sin cobertura de seguro de salud similar al promedio provincial pero con porcentajes de hogares con NBI menores a la media. Por el contrario, casi de manera espejada, los 43 municipios de Ingresos Bajos (IB) cuentan con un producto bruto y un gasto público en salud por habitante casi 50% inferior al promedio provincial, al tiempo que tiene un porcentaje de hogares con NBI muy superior al promedio y mayor proporción de población sin cobertura de seguros de salud. En suma, en la provincia conviven realidades socioeconómicas significativamente dispares.

Sin embargo, lo interesante es que el esfuerzo fiscal sobre sus territorios no sigue la misma lógica, sino incluso el sentido opuesto. Esto es, los distritos más pobres hacen un esfuerzo fiscal, entendido como el peso de los “tributos” propios (tasas) sobre el producto (base imponible) de su territorio, similar al

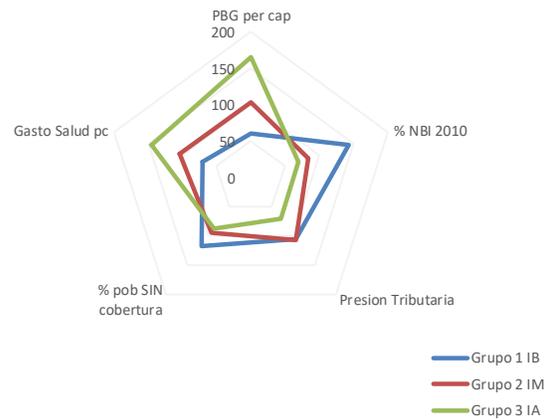
⁵ Existe un inconveniente con utilizar aisladamente el gasto municipal en salud como un indicador comparable entre distritos, toda vez que, si bien el grueso de la salud está delegada a los municipios, existen múltiples superposiciones con distritos que comparten establecimientos sanitarios municipales con hospitales provinciales y hasta nacionales.

promedio provincial, e incluso mayor que el que hacen los municipios relativamente más pudientes. Así, similar a lo que ocurre al nivel de provincias en el agregado nacional, no se evidencian, al menos mediante este indicador, rasgos de pereza fiscal en territorios relativamente pobres que podrían estar mermando la capacidad de revertir la situación de empobrecimiento relativo, sino que el esfuerzo fiscal es similar o incluso mayor al resto, solo que sobre una base imponible mucho más pequeña.

Tabla 4. Disparidad Territorial según grupos de Municipios. Último dato disponible en cada caso.

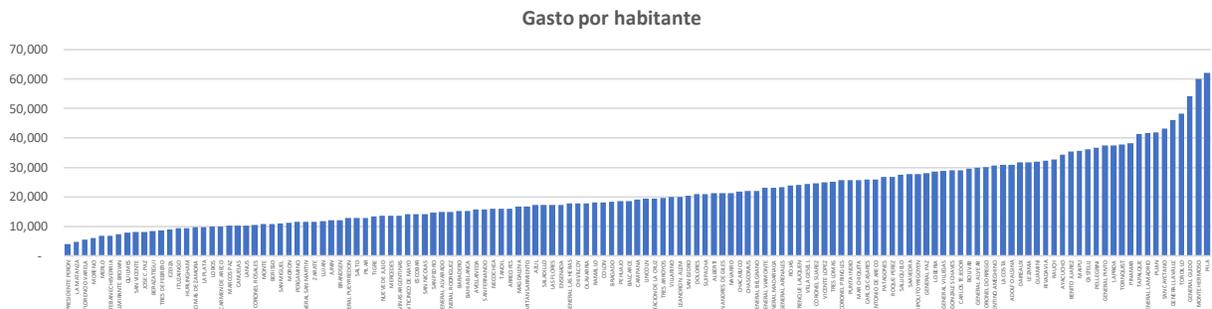
Grupos de Municipios	Producto por habitante	% hogares con NBI	Presion Tributaria	% población sin Cobertura Salud	Gasto Salud per capita
Grupo 1 IB	6,760	8.6%	1.7%	35.4%	1,619
Grupo 2 IM	11,571	5.0%	1.7%	28.5%	2,378
Grupo 3 IA	18,525	4.2%	1.1%	26.5%	3,328

Gráfico 12. Disparidad Territorial según grupos de Municipios. Índice 100=promedio de los 135 municipios. Último dato disponible en cada caso.



En modo más amplio, si se estudia el gasto total por habitante de cada municipio, nuevamente se encuentran diferencias sustanciales. Existen una decena de municipios cuyo gasto por habitante es casi 10 veces mayor que los municipios que menos gastan por persona (Gráfico 13). En materia de ingresos, las diferencias son algo menores, pero también sustanciales, solo que en niveles mucho más bajos. De allí la importancia de las transferencias que, por definición, trasladan las heterogeneidades del gasto total por habitante que se acaba de mencionar.

Gráfico 13. Gasto Municipal por habitante (2018)



En materia exclusivamente presupuestaria también se evidencian disparidades. Como ya se señaló anteriormente, dado el elevado grado de descentralización de servicios básicos tanto a nivel provincial como municipal, el peso de los gastos de funcionamiento (personal y bienes y servicios) en los presupuestos municipales es elevado. En efecto, los municipios destinan en promedio más del 80 por ciento de sus presupuestos a este tipo de gastos, con un desvío relativamente menor de dicha media. El grueso de estos gastos es en personal, aunque existe un número no menor de municipios en donde el gasto en bienes y servicios es igual o mayor al gasto salarial (Gráfico 14). En consecuencia, el gasto de capital ocupa un lugar menor en los presupuestos municipales.

De modo similar, al descomponer el gasto municipal por finalidad y función, se observa algo similar: un elevado y heterogéneo grado de descentralización de servicios básicos en los municipios. El caso más notorio que será analizado en profundidad más adelante es el de la salud, toda vez que no existe la misma responsabilidad de gasto en salud en todos los municipios. Así, en promedio el gasto en salud representa 24% del presupuesto municipal, pero hay más de 24 distritos que destinan menos del 10% de sus presupuestos y otros 45 municipios que destinan más del 30%. En aquellos distritos que el gasto en salud es menor, el protagonismo lo asumen los gastos de la propia administración pública (

Gráfico 15).

Algo similar, aunque en mucha menor medida, ocurre con los gastos destinados a la educación, ya que existen municipios con establecimientos y responsabilidades en materia de educación y otros que no. Allí, el rol del Fondo Educativo, como una de las transferencias automáticas a municipios, es un caso ejemplar para lo que sigue del trabajo, siendo que sienta un precedente respecto a posibles reformas en las transferencias automáticas. Esto se desarrollará más adelante.

En suma, estas diferencias ilustran el hecho de que no exista una clara y delimitada división de funciones entre niveles de gobierno en Argentina y en la PBA en particular. Esto será un factor determinante para el buen funcionamiento de un federalismo (en este caso local) ordenado.

Gráfico 14. Composición del gasto municipal según naturaleza económica (2018)

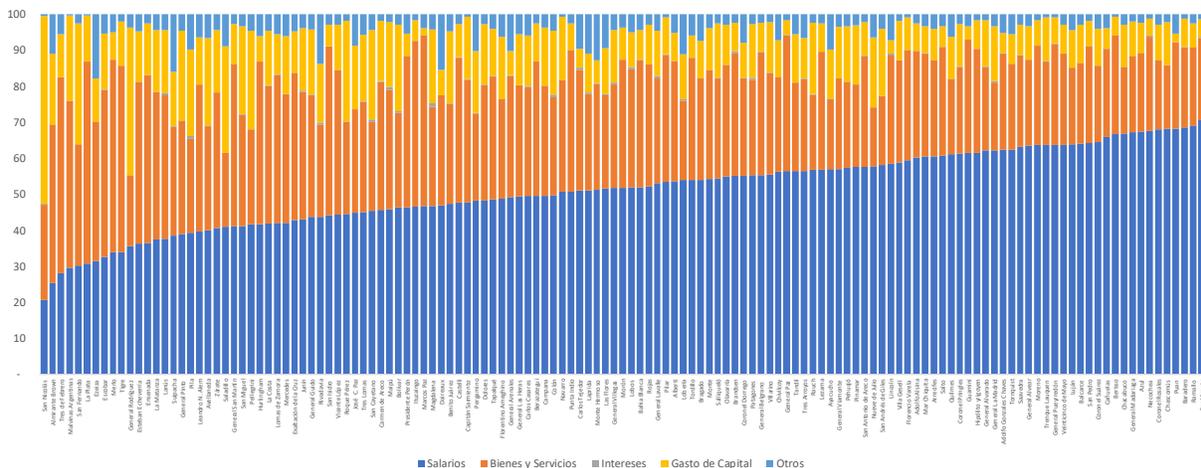
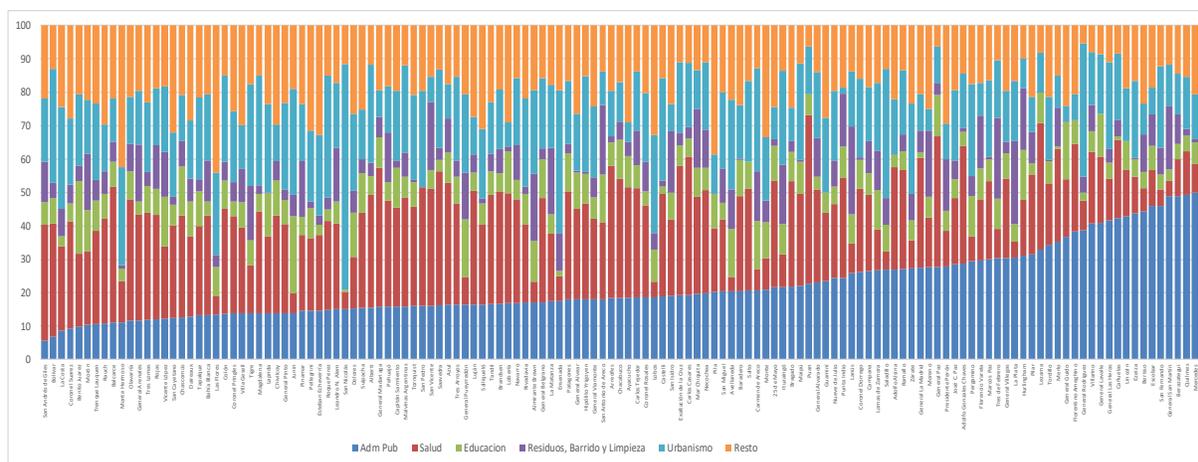


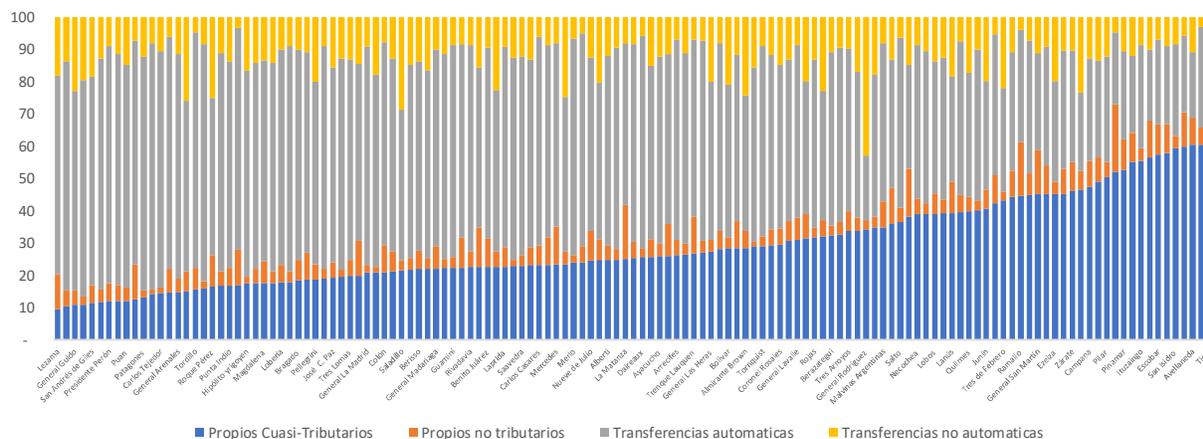
Gráfico 15. Composición del gasto municipal según su Finalidad o Función (2018)



Por el lado del financiamiento las diferencias son aún mayores. En línea con lo que ocurre a nivel provincial, el financiamiento tributario en Argentina está relativamente centralizado. Este rasgo se traslada a los gobiernos locales. Así, en promedio los municipios logran cubrir cerca de 35% de sus presupuestos con ingresos propios “tributarios” (30%) y no tributarios (5%). Sin embargo, hay 15 distritos cuyo financiamiento propio no alcanza el 20%, mientras en el otro extremo más de 12 municipios cuya autonomía fiscal es mayor al 65% (Gráfico 16).

Como se vio, el componente de financiamiento propio se compone esencialmente del cobro de un conjunto de tasas y derechos. Si bien no son considerados técnicamente impuestos, en la práctica funcionan como tales, por eso lo llamamos “cuasi tributarios”. En efecto, el componente cuasi tributario de los ingresos propios se encuentra principalmente centrado en tres tasas: la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH), la tasa por Alumbrado Barrido y Limpieza (ABL) y tasa por Red Vial (VIAL).

Gráfico 16. Composición de los ingresos municipales (2018)

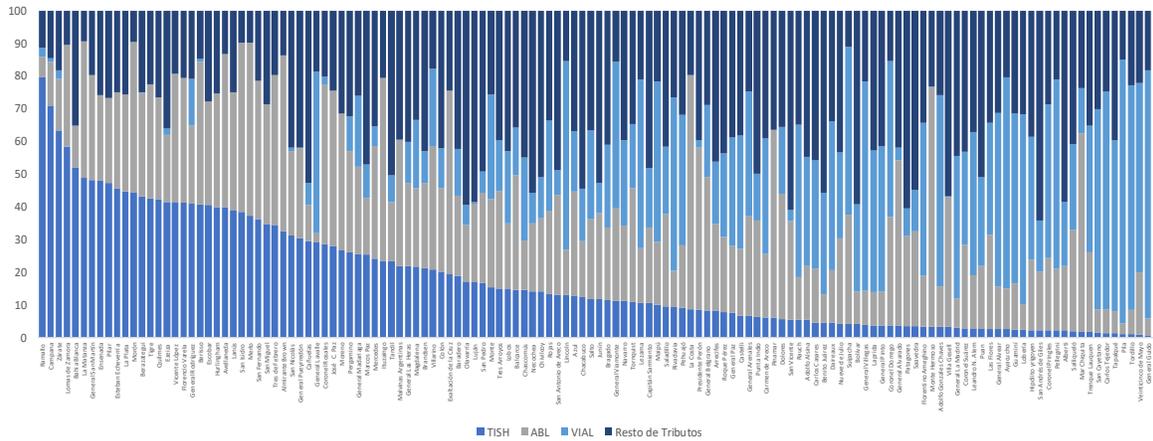


En primer lugar, la TISH consiste en una tasa que se cobra como una alícuota en base a los ingresos brutos (principal impuesto provincial) de cada establecimiento, aunque con muchas diferencias de acuerdo a las actividades y a los municipios. Algunos distritos cuentan con regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, otros cobran en base al tamaño del personal de cada establecimiento. En la práctica, termina siendo de manera heterogénea una imposición indirecta en cascada sobre el consumo o a la facturación. En segundo lugar, el ABL se grava en general según el valor fiscal provincial o municipal de las propiedades, aunque algunos municipios gravan de acuerdo a la superficie, a los metros lineales de frente, o a la parcela. En la práctica funciona como un impuesto adicional a la propiedad. Por último, la tercera tasa más relevante es la de Red VIAL, que se establece en general como una tasa por hectárea sobre las parcelas rurales para el mantenimiento de caminos, que en muchos casos a su vez depende de la valuación fiscal del inmueble. Así, termina funcionando como una especie de impuesto inmobiliario o a la propiedad en áreas semi urbanas o rurales.

Dada la propia naturaleza económica de cada tasa, el peso de cada una sobre las recaudaciones municipales en la PBA es bien distinta (Gráfico 17). En efecto, mientras en promedio el ABL representa el 27% de los ingresos cuasi-tributarios propios, aparecen máximos de 73% y mínimos de 3%. Algo similar ocurre con la TISH que en promedio representa el 18%, con máximos de casi 80% y mínimos de 1%. Por su parte, la tasa VIAL representa en promedio 22% de los ingresos propios, por el fuerte peso que ocupa en distritos con preponderancia de zonas semi urbanas o rurales, y la inexistencia en muchos otros distritos más urbanos. El resto de los ingresos tributarios de los municipios se compone de un heterogéneo conjunto de tasas cobradas a lo largo del territorio provincial⁶.

Gráfico 17. Composición de los ingresos cuasi tributarios municipales

⁶ Tasa por servicios Sanitarios y recupero de obras sociales, Marcas y señales, Derecho de oficina, Derechos de cementerio, Publicidad y propaganda, Derechos de Construcción, entre otros.



En consecuencia, dado el relativamente bajo peso que los ingresos propios de los municipios tienen en sus presupuestos, el rol de las transferencias que los distritos reciben del gobierno provincial es sustancial. En promedio los municipios cubren cerca del 65% de sus presupuestos con este tipo de financiamiento, con casos donde el porcentaje se acerca al 90%. En consecuencia, a continuación, se analizará en profundidad el sistema de transferencias fiscales entre el gobierno de la PBA y sus municipios, su historia su actualidad, su diagnóstico y finalmente algunos lineamientos de posibles reformas.

6. Transferencias Fiscales entre la Provincia de Buenos Aires y sus Municipios

La problemática y necesidad de reforma del sistema de transferencias a los municipios en la Provincia de Buenos Aires es frecuentemente mencionada en las discusiones relacionadas a las finanzas públicas en Argentina. En efecto, es importante partir de un diagnóstico exhaustivo que permita el desarrollo de una estrategia de reforma más efectiva y concreta.

En consecuencia, esta sección comenzará con un breve repaso histórico de la evolución del sistema de transferencias a municipios. A continuación, una descripción detallada del sistema en la actualidad para luego abordar un diagnóstico completo. Por último, se evaluará la posibilidad de simplificación del esquema actual, previo a la discusión de los indicadores a considerar en la distribución secundaria en una eventual reforma.

a. La historia del sistema de transferencias

El sistema de transferencias a Municipios en la Provincia de Buenos Aires (PBA) tuvo sucesivos cambios a lo largo de la historia, previa a la ley actual vigente (N°10.559 de 1987). El primer registro de una normativa respecto a los ingresos municipales data de mediados de siglo XIX, puntualmente de 1854. Desde allí hasta la actualidad, es posible identificar cuatro grandes períodos donde el régimen de transferencias automáticas ha mostrado cambios significativos.

- **1854-1948: Contribución Directa sin ley de distribución de recursos.** La Ley N° 35 del año 1854 organizó el régimen municipal, asignando como ingresos municipales el 10% de lo recaudado en cada distrito. De este modo las municipalidades se consolidaron como entidades recaudadoras de la Provincia. Durante este período los Municipios no contaron con ninguna ley integral que definiera el modo de distribución de recursos provenientes de la Provincia.
- **1948-1972: Primer Régimen de Coparticipación que se mantuvo inalterado durante más de veinte años.** La sanción de la Ley N°5.346 del año 1948 da origen al primer régimen formal de Coparticipación Municipal en la PBA. El mismo determinaba que el 10% de los recursos asignados a la PBA de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)⁷ serían distribuidos entre los Municipios. Respecto a su distribución secundaria, el criterio tenía un sesgo devolutivo: el 30% se repartía proporcional a la recaudación de ingresos propios de cada distrito, otro 30% según gastos realizados en el ejercicio anterior, otro 30% por población y el 10% restante se repartía de acuerdo a la inversa de la población.
- **1972-1987: Se expandió fuertemente la masa coparticipable al incorporar todos los recursos tributarios provinciales, mediante sucesivas reformas.** El Decreto Ley N° 7.872 del año 1972 dio comienzo a este nuevo periodo del régimen de Coparticipación Municipal estableciendo como masa coparticipable todos los ingresos recaudados por la Provincia. En cuanto a su distribución primaria, se experimentó un incremento constante de los recursos transferidos pasando del 5% de los ingresos corrientes de la Provincia (incluyendo propios y Coparticipación Federal de Impuestos -CFI-) en 1972

⁷ La participación sobre el impuesto a los réditos, ventas, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.

al 16% de lo producido por la CFI asignada a la Provincia y sus impuestos propios neto de afectaciones previas, que se fueron incluyendo con los años. A su vez, en materia de distribución secundaria también el régimen pasó por distintas versiones con, al menos, dos aspectos a destacar. Uno fue el aumento del criterio devolutivo en los parámetros elegidos, mientras que el segundo (causante en parte del primero) fue la introducción a principios de los 80s de indicadores de oferta del sector de la salud para definir la distribución de recursos entre Municipios. Esto provino como consecuencia de un proceso de municipalización de servicios y funciones durante finales de los setenta. Aquellos distritos que comenzaron a hacerse cargo de establecimientos hospitalarios y de acción social pasaron a recibir recursos para afrontar estos gastos en paralelo al esquema vigente al momento. En aquellas primeras reformas a este nuevo sistema nacieron varios indicadores de oferta del sector salud que continúan vigentes.

- **1987-2003: Se dio origen al esquema de Coparticipación aún hoy vigente** (Ley N°10.559 de 1987, modificada por las leyes N° 10.752 y N° 10.820 en 1988 y 1989, respectivamente). La coexistencia de regímenes de transferencias generó sucesivas reformas con el objeto de unificar el sistema, que terminó ocurriendo en 1988/89. Allí se sancionó la ley vigente al día de hoy aumentando hasta el 16% la distribución primaria y fijando en un 37% los fondos a ser distribuidos automáticamente de acuerdo a indicadores de oferta de la salud.

Tabla 5. Distribución primaria – Evolución histórica

Criterio Norma y vigencia	En porcentaje					
	Ley 5.346 (1948-1972)	Ley 7.872 (1972-1976)	Leyes 8.631 y 8.709 (1976/77-1980)	Decreto Ley 9.478 (1980-1987)	Ley 10.559 1987	Ley 10.752 1988 / Ley 10.820 1989
	Distribución primaria					
Coeficiente	10%	5% 1972; 5,3% 1973/74/75	6%	9%	14%	16%
Coparticipación Federal	X			X	X	X
Ingresos Brutos				X	X	X*
Inmobiliario				X	X	X**
Automotores				X	X	X***
Sellos y tasas				X	X	X
Ingresos Corrientes		X	X			

* No descentralizado

** Urbano

*** Excepto modelos antiguos (descentralizados) y embarcaciones deportivas

Fuente: Ministerio Economía PBA.

- **2003-2018: Al Régimen de Coparticipación Municipal se le agregaron un gran número de Fondos Especiales, deteriorando la masa coparticipable.** Con excepción de lo que le corresponde a cada municipio por la descentralización tributaria de algunos impuestos provinciales y el reparto de lo producido por la tributación a Juegos de Azar (se verán ambos más adelante), desde 2003 se han creado al menos ocho Fondos Especiales que llegaron a representar en 2017 el 30% del total de recursos transferidos desde la PBA a sus Municipios. En consecuencia, el esquema de transferencias se ha complejizado sensiblemente tanto desde el punto de vista de su administración fiscal como por su andamiaje legal. A su vez, si bien en el agregado se evidenció un incremento en el total de recursos transferidos a los municipios, buena parte de estos nuevos Fondos son afectaciones previas de

tributos que forman parte de la masa coparticipable, lo cual debilitó el peso de la misma en el esquema de transferencias general.

Tabla 6. Distribución Secundaria – Evolución histórica

		En porcentaje					
Criterio Norma y vigencia	Criterio	Ley 5.346 (1948-1972)	Ley 7.872 (1972-1976)	Leyes 8.631 y 8.709 (1976/77-1980)****	Decreto Ley 9.478 (1980-1987)	Ley 10.559 1987	Ley 10.752 1988 / Ley 10.820 1989
Distribución secundaria							
Población	Devolutivo	30%	30%	60%	60%	37%	36%
Gastos del año anterior	Devolutivo	30%					
Recursos propios	Redistributivo	30%					
Inversa de la población	Redistributivo	10%					
Partes iguales	Redistributivo		40%	10%			
Superficie	Redistributivo		30%	30%	9%	9%	9%
Inversa de Capacidad Tributaria	Redistributivo				23%	14%	13%
Camas x Ocupación x Complejidad	Devolutivo				7%	35%	13%
Consultas médicas	Devolutivo						9%
Egresos hospitalarios	Devolutivo						4%
Pacientes - día	Devolutivo						7%
Establecimientos sin internación	Devolutivo						4%
Servicios transferidos (excepto salud)	Devolutivo					5%	5%
SUBTOTAL DEVOLUTIVO		60%	30%	60%	67%	77%	78%
SUBTOTAL REDISTRIBUTIVO		40%	70%	40%	33%	23%	22%
TOTAL		100%	100%	100%	100%	100%	100%

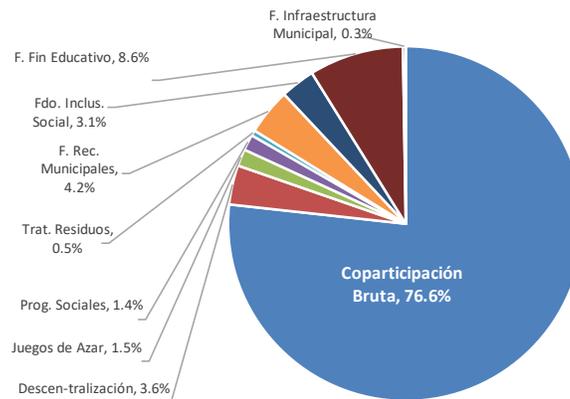
**** a) 1º Nivel: Población (60%), Partes iguales (10%) y Superficie (30%)

b) 2º Nivel: En el interior de cada uno se repartía según: Municipios Rurales: Igualitaria (10%), Población (40%), Superficie (30%) e Inversa de la Coparticipación per cápita del año anterior (20%). Ciudades del Interior: Población (60%), Superficie (20%) y Densidad de población (20%). Conurbano: Igualitaria (20%), Población (60%) y Densidad de población (20%).

b. Descripción del sistema actual de Transferencias

Actualmente el sistema de transferencias de recursos entre la PBA y sus 135 municipios está centrado en su régimen de Coparticipación Municipal regido por la ley N° 10.559 del año 1987. Modificada y complementada con las leyes N° 10.752 de 1988 y N° 10.820 de 1989, la normativa actual establece que las Municipalidades de la Provincia deben recibir el 16.14% del total producido por el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB), Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto a los Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos. En la actualidad, el régimen de Coparticipación Municipal, aun habiendo perdido cierto peso por la creación de un gran número de Fondos Especiales, representa más del 76% del total de transferencias de la Provincia a sus municipios (Gráfico 18).

Gráfico 18. Transferencias a Municipios – Año 2019



Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA.

La distribución de los recursos de la Coparticipación Municipal se basa en el Coeficiente Único de Distribución (CUD) y está compuesto por tres regímenes: Régimen General, Régimen Salud y Régimen Acción Social. El 58% del CUD se define por el Régimen General, el 37% por el Régimen Salud y el 5% restante corresponde al Régimen de Acción Social (Gráfico 19). A continuación, se detallará la composición de cada régimen y sus coeficientes correspondientes.

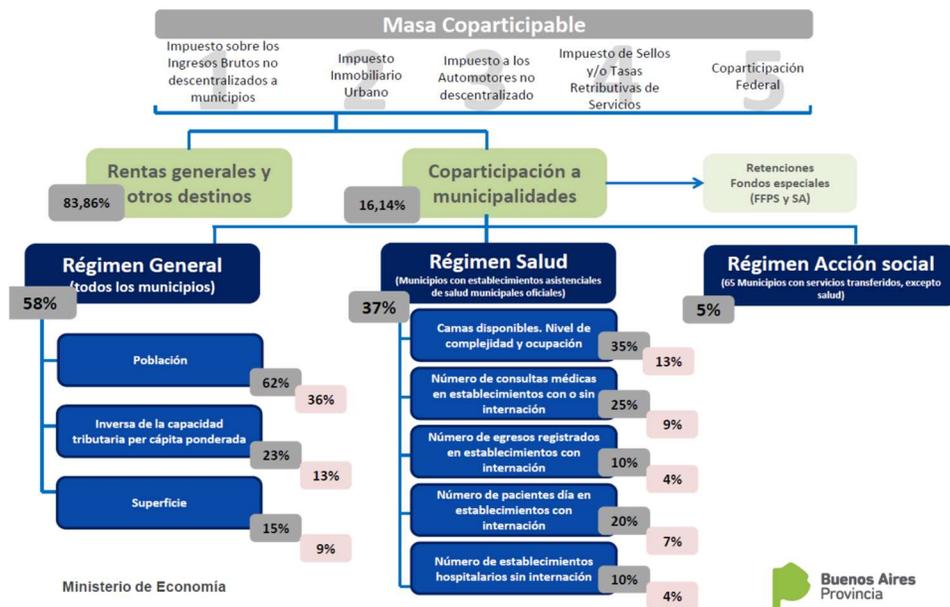
- **El Régimen General es el principal componente del CUD y representa el 58% del mismo.** Siendo el principal bloque del CUD, el Régimen General intenta principalmente atender los desequilibrios horizontales existentes entre los distintos gobiernos municipales. Contempla a su vez tres componentes. El 62% se define de acuerdo a la población de cada distrito, siendo que las necesidades de gasto son crecientes con el tamaño de la población. A su vez, otro 15% se define de acuerdo a la superficie del municipio, toda vez que los costos de provisión de un servicio o bien público, también suele ser creciente con la extensión del territorio en cuestión⁸. Por último, el 23% restante se define por un coeficiente que determina la inversa de la capacidad tributaria per cápita ponderada de cada municipio, intentando así compensar desigualdades entre distritos que tienen necesidades de gasto similares (o estándares mínimos requeridos por la Provincia) pero capacidades de recaudación propia muy dispares (por contar con bases tributarias de distinto tamaño -i.e. producto per cápita muy disímil entre distritos-). Para ello se calcula la capacidad tributaria potencial de cada distrito utilizando estimaciones para cada Tasa, se lo divide por la población y se pondera en relación a la capacidad potencial del resto de los distritos.
- **El Régimen Salud representa el 37% del CUD y da lugar al grueso de las distorsiones e ineficiencias del actual sistema de transferencias en la PBA.** Con sus orígenes en la

⁸ Técnicamente, el costo de provisión de un servicio o bien público por parte del Estado depende no solo de la extensión territorial, sino de la dispersión poblacional en ese territorio. En el caso extremo en que la población de un distrito muy extenso esté concentrada en su totalidad en una ciudad particular del distrito, el costo de provisión es similar al de un distrito pequeño.

descentralización de los servicios de salud de la esfera nacional a la provincial y de allí parcialmente a los municipios en la década de los 70s, el rol de la salud pública ha sido central en la distribución de recursos entre niveles de gobierno. En la actualidad, si bien no son transferencias condicionadas, más de un tercio de las transferencias entre la Provincia y sus Municipios depende de variables asociadas al sector de la salud pública. Puntualmente, depende de cinco variables: i) producido resultante de camas disponibles, nivel de complejidad y ocupación; ii) número de consultas médicas; iii) número de egresos registrados; iv) número de pacientes/día en establecimientos con internación; y v) número de establecimientos hospitalarios sin internación (Gráfico 19). Todas ellas reflejan mayormente la oferta de servicios en los municipios o la existencia histórica de infraestructura de dependencia municipal, y no tanto la demanda de dichos servicios, creando un número importante de distorsiones e ineficiencias tanto dentro del sector de la salud como de las finanzas públicas provinciales y municipales, que serán discutidas más adelante.

- **El Régimen Acción Social representa el restante 5%.** Fruto también de la descentralización de diversos servicios de la órbita municipal (con excepción de la salud), se ha destinado parte de los recursos distribuidos automáticamente a financiar estos servicios (parques, lagunas, zoológicos, viveros, aerostaciones, museos, así como también institutos de menores y servicios de agua corriente y cloacas). En consecuencia, este es el único de los establecidos en la Ley que se distribuye entre 65 de los 135 distritos, muchos de los cuales han dejado de prestar los servicios por los cuales la ley registra su necesidad de financiamiento. Al igual que el Régimen Salud, estas transferencias no son etiquetadas al gasto en estos fines específicos, haciendo que la supuesta prestación de esos servicios sirva apenas como criterio de distribución, nuevamente partir de criterios de oferta y no demanda por esos servicios. Este será seguramente un problema a atender a la hora de evaluar más adelante las ineficiencias del sistema actual y posibles reformas.

Gráfico 19. Coparticipación Municipal PBA

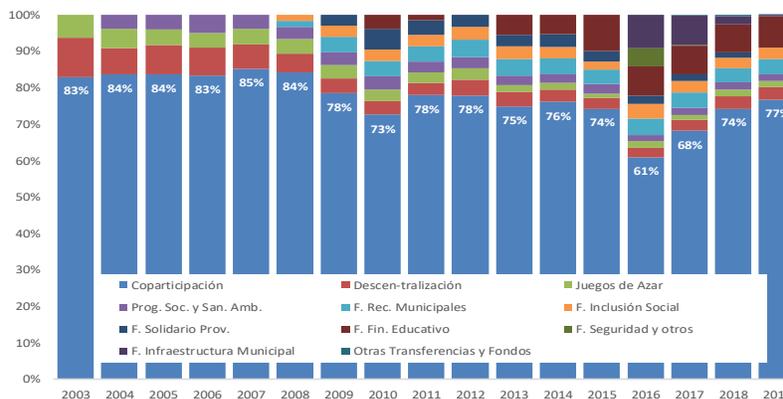


Por su parte, la Provincia también cuenta históricamente con mecanismos de transferencias ligadas a la descentralización tributaria y a la participación en la recaudación de Juegos de Azar a los Municipios. Si bien con sucesivos cambios en los últimos años, los dos esquemas principales son los siguiente:

- ✓ **Juegos de Azar:** La Provincia transfiere recursos correspondientes a lo recolectado por Bingos y Máquinas Electrónicas instalas en Bingos y Casinos. En el caso de los Casinos, aquellos distritos que cuenten con salas, recibirán el 2% del beneficio bruto del juego (excluyendo máquinas electrónicas) ponderado por su participación sobre el total, mientras que los distritos sin salas, recibirán el 20% sobre el beneficio bruto del juego distribuido de acuerdo al CUD. En cuanto a los Bingos, aquellos distritos que cuenten con salas de Bingo recibirán un pago directo del 4% de la recaudación bruta de la sala, mientras que los que no cuenten con salas, se les distribuirá de acuerdo al CUD el 5% de la recaudación bruta del juego Bingo. Por último, de lo recaudado por la Provincia en concepto de Máquinas Electrónicas de Juegos de Azar, el 5% se distribuye entre los Municipios también de acuerdo al CUD.
- ✓ **Descentralización Administrativa Tributaria:** La provincia delega la recaudación del impuesto inmobiliario rural, IIBB para el tramo de Pequeños Contribuyentes y el Impuesto a los Automotores para Embarcaciones Deportivas o Recreativas. Como contrapartida los Municipios reciben el 20% de lo recaudado por el Impuesto Inmobiliario Rural, el 22.5% de IIBB y el 50% del Impuesto a Embarcaciones Deportivas o Recreativas, sin afectación.

Adicionalmente, desde 2003 se han creado un gran número de Fondos Especiales que, junto a la Descentralización Tributaria y Juegos de Azar, en la actualidad representan cerca de un cuarto de las transferencias totales a los Municipios y que en su gran mayoría utilizan el CUD como criterio de distribución. La creación de sucesivos Fondos Especiales ha generado una pérdida relativa de importancia de la Coparticipación Municipal dentro del total de transferencias, incrementando sensiblemente la complejidad y burocracia del sistema (Gráfico 20). En efecto, estos Fondos Especiales (incluyendo la participación de ingresos de la Descentralización Tributaria y los Juegos de Azar) pasaron de representar el 17% del total de transferencias a municipios en 2003 a superar el 34% en 2017. A continuación, se detallará brevemente cada Fondo.

Gráfico 20. Composición de las Transferencias a Municipios



Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA

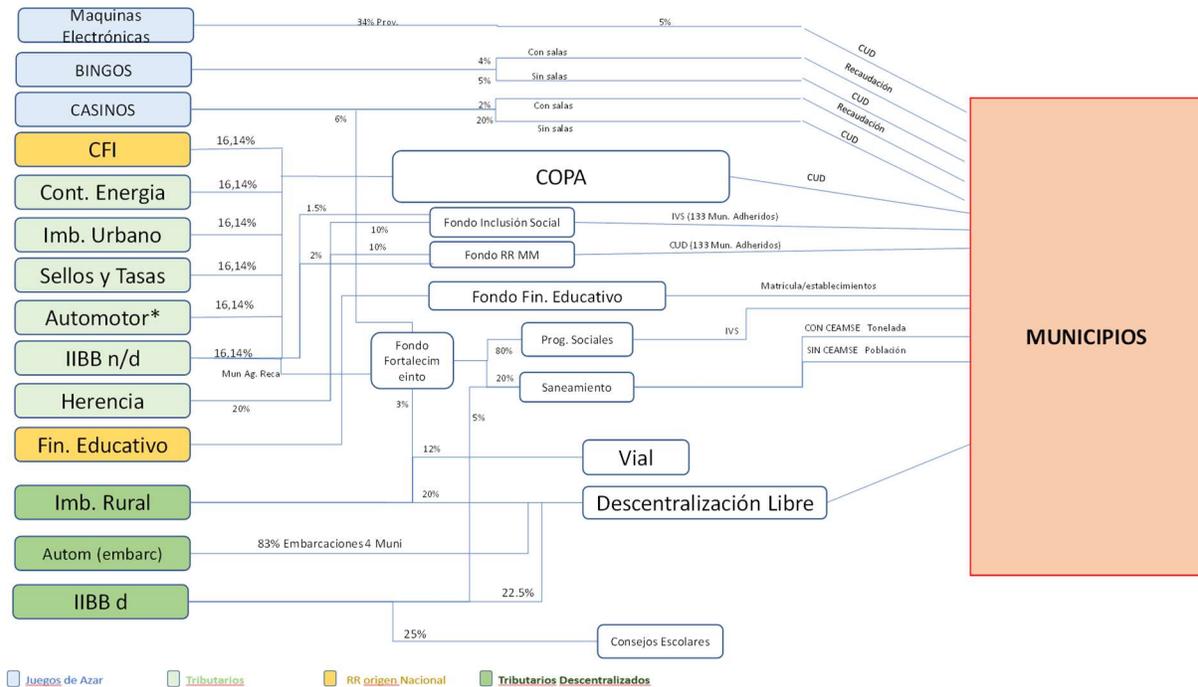
- ✓ **Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental:** Se compone de una partida presupuestaria definida cada año en el presupuesto afectada del total de masa coparticipable a municipios, el 83% de lo recaudado por IIBB no descentralizados donde el municipio sea agente de retención, el 6% de lo producido en Casinos y el 3% del Impuesto Inmobiliario Rural. El 80% de este fondo se destina a fortalecer Programas Sociales y se distribuye de acuerdo al Índice de vulnerabilidad Social (IVS)⁹. Por su parte, el 20% restante se destina al Saneamiento Ambiental y se distribuye de dos maneras. Para aquellos municipios que forman parte del CEAMSE se reparte por tonelada de disposición final de residuos. Para los demás distritos, se distribuye por población.
- ✓ **Fondo de Recursos Municipales:** Para continuar ampliando los recursos municipales, se afectó en 2008 el 2% del IIBB no descentralizado, previo a su distribución por Coparticipación Municipal, junto con el 10% de lo producido por el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. La distribución de estos fondos se realiza entre los 133 municipios adheridos a la Ley N°13.850 que da origen a este Fondo, utilizándose el CUD como criterio de distribución.
- ✓ **Fondo de Inclusión Social:** En línea con el Fondo de Recursos Municipales, meses mas tarde se creó el Fondo de Inclusión Social integrado con el 1.5% de la recaudación de IIBB no descentralizados y el 10% de la recaudación del Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Sin embargo, este Fondo se distribuye de acuerdo al IVS elaborado por el Ministerio de Desarrollo social de la PBA.
- ✓ **Fondo Solidario Provincial:** Adherida al Decreto Nacional N°206/09, la PBA se compromete a distribuir lo que le corresponde del producido del 30% de los derechos de exportación a productos derivados de la soja recaudados por el Gobierno Nacional, entre sus Municipios de acuerdo al CUD. Estos fondos están condicionados a ser utilizados para mejorar la infraestructura del territorio municipal.
- ✓ **Fondo de Financiamiento Educativo:** Las sucesivas leyes de Presupuesto en la PBA han determinado que parte de los recursos que la Provincia recibe en función del Fondo de Financiamiento Educativo (Ley de Financiamiento Educativo N°26.075) desde el Gobierno Nacional, se distribuyan automáticamente entre los Municipios destinados a cubrir gastos de la función educación. En efecto, los Municipios reciben el 16.14% del Fondo de Financiamiento Educativo asignado a la PBA. Hasta 2017 se distribuía por CUD, pero desde 2018 se logró acuerdo para modificar el criterio de distribución pasando a ser definido por la Dirección General de Cultura y Educación en base a la población, superficie y variables educativas como matrículas, establecimientos, vulnerabilidad y resultados de las pruebas Aprender.
- ✓ **Fondo Vial:** Se compone del 12% del Impuesto Inmobiliario Rural (impuesto provincial recaudado por los municipios-forma parte de la Descentralización Tributaria-) y se distribuye entre los 118 Municipios con red vial, según los kilómetros de red vial provincial de tierra de cada distrito y son fondos afectados para el mantenimiento de caminos rurales.
- ✓ **Fondo de Infraestructura:** Fue creado en el año 2016, financiado con el 11% del endeudamiento emitido durante ese año aprobado por la ley de presupuesto de ese año y también con un monto fijo de dinero proveniente del excedente de recaudación del año. Este fondo se distribuye conforme al CUD de la Ley N° 10.559 y modificatorias. Los recursos del fondo deben ser

⁹ El IVS se construye con un 60% por población con NBI, 10% por índice de mortalidad infantil, 10% por nacimientos de bajo peso, 10% por defunciones por causas parasitarias e infecciosas y 10% por causas en el Fuero de Menores.

destinados por los municipios como mínimo en un 90% a obras de infraestructura, en materia hidráulica, vial, de energía de transporte, de vivienda, sanitaria y/u hospitalaria, no siendo admisible el financiamiento de gastos corrientes u operativos de los municipios y sus dependencias, mientras que un 10% de los fondos se pueden utilizar para mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura y/o para estudios de pre-inversión de las obras. No se renueva automáticamente, sino que depende del acuerdo político en cada ejercicio.

- ✓ **Fondo Municipal de fortalecimiento de Seguridad y otros servicios:** En el Presupuesto General de Gastos y Recursos de 2016 quedó establecido en el artículo 34 la creación del Fondo municipal de fortalecimiento de la seguridad y otros servicios asociados de \$ 3.000 millones y fue reglamentado por el Decreto 368/16. La regulación establece que los fondos deberán ser destinados a planes, programas y proyectos inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes, en el marco de las políticas de seguridad provincial, priorizando la inversión en Sistemas de Cámaras de Video Vigilancia, Centros de Monitoreo, Sistemas de Comunicaciones y Sistema de Reconocimiento Automático de Patentes. Los recursos que lo integran se giraron en tres etapas: un primer envío del 33% al 30 de abril de 2016, el segundo tramo del 34% al 30 de agosto de 2016 y un tercero 33% al 30 de septiembre de 2016. La distribución de los recursos de este fondo se realiza de acuerdo al CUD de la Ley Nº 10.559 y modificatorias, entre los 135 municipios de la Provincia. En 2017 el Fondo no se renovó.

Gráfico 21. El “Laberinto” de la Coparticipación en la Provincia de Buenos Aires – Año 2019



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio Economía PBA

c. Impacto devolutivo y distributivo

Típicamente las transferencias intentan cerrar las brechas verticales y horizontales de las administraciones locales. Por ello, es pertinente estudiar la magnitud del impacto devolutivo y distributivo del sistema en la PBA. Es decir, si las transferencias “devuelven” lo recaudado en cada distrito, acorde a sus aportes a la recaudación total, o si se direccionan a los distritos más necesitados generando una redistribución entre municipios. Muchos países cuentan con pilares de transferencias diferenciados por objetivo, lo cual facilita su estudio y permite dimensionar la relevancia de cada objetivo de acuerdo con el peso de los recursos que se destinan en cada uno. Para casos como el de la PBA, donde no existen pilares diferenciados que persigan dichos objetivos, con la excepción del régimen de Salud, convendrá estudiar el grado en que el esquema en su totalidad genera o no efectos devolutivos o redistributivos y diferenciar el régimen de salud.¹⁰

Siguiendo a Sotelo (2009) pero con información actualizada al 2017/18, es posible volver a estudiar el impacto devolutivo del CUD, midiendo el grado de aporte o beneficio neto de cada municipio. Esto es, si su saldo neto de aportes al esquema es positivo o negativo, siendo beneficiario o aportante neto del esquema de CUD. Para ello, se calcula la diferencia entre el aporte que cada distrito hace al Producto Bruto Geográfico, como un proxy del aporte a la base imponible, y el coeficiente secundario de distribución que recibe cada municipio.

$$Si \text{ (saldo neto de cada municipio)} = Pi \text{ (participación en el PBG)} - Ci \text{ (coeficiente de distribución del CUD)}$$

Aquellos municipios cuyo saldo neto es positivo se consideran aportantes netos al sistema, mientras que aquellos que cuentan con un saldo negativo, son beneficiarios netos, es decir reciban más de lo que “aportan”. Dada la naturaleza del régimen de Salud (i.e. compensar las distintas responsabilidades de gasto transferidas), conviene diferenciar los efectos del Régimen General y el de Salud (Gráfico 22). Los resultados son relativamente parecidos en ambos pilares del CUD. Si bien existe un gran número de municipios que se encuentran en torno a cero, lo cual implica un sesgo devolutivo neto para ellos, existen 43 municipios que figuran como aportantes netos, y 92 distritos beneficiarios netos. Esto indica que el CUD en su totalidad no puede considerarse un esquema puramente devolutivo, ya que existen distritos sobre todo en los extremos de la distribución que están lejos de recibir recursos acordes a sus “aportes”.

Gráfico 22. Saldo por Municipio 2017



¹⁰ Con excepción de algunas transferencias especiales que sí se podría decir que tienen algún objetivo claro, pero que tienen un peso relativo insignificante.

En consecuencia, el siguiente paso es estudiar si los beneficiarios/aportantes netos pueden asociarse a distritos más necesitados/pudientes de manera tal que el débil efecto devolutivo comentado previamente se deba a que existe una redistribución desde los más ricos hacia los más pobres. Así, relacionando el saldo neto por municipio para el Régimen General contra algún indicador que capture el grado de debilidad económica y social, como ser el porcentaje de NBI, se observa que existe una relación negativa (a mayor NBI menor “saldo neto” o más beneficiario neto) pero muy leve. Otra forma visual de observarlo consiste simplemente en ordenar los municipios de acuerdo a su nivel de pobreza, para ver si la serie de “saldo neto” sigue esa relación. Así, el Gráfico 23 muestra que, si bien algunos municipios pobres cuentan con saldos netos negativos (mayor beneficio neto), es difícil concluir de la imagen entera que la serie siga una relación clara.

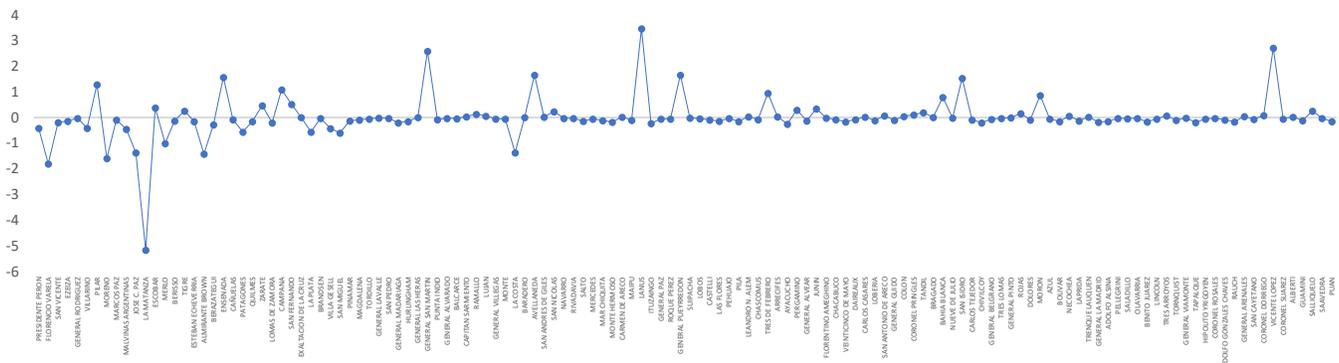
Tabla 7: Relación entre el saldo neto por municipio y sus porcentajes de NBI

Variable dependiente: Saldo neto del CUD para 2018 (saldo_gral)

Variable independiente: Porcentaje de Hogares con NBI 2010 (nbi2010)

Linear regression					
	Number of obs	=	134		
	F(1, 132)	=	6.05		
	Prob > F	=	0.0152		
	R-squared	=	0.0722		
	Root MSE	=	.76978		
saldo_GRAL	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
nbi2010	-.0618103	.0251263	-2.46	0.015	-.1115126 -.0121079
_cons	.3725588	.1305327	2.85	0.005	.1143522 .6307655

Gráfico 23. Saldo Neto por Municipio



Mas pobre ----- NBI ----- Mas rico

Asimismo, una forma de estudiar directamente el sesgo redistributivo de las transferencias, independientemente de la comparación de coeficientes, y con ello, de cuán devolutivas sean, es analizar la relación entre las transferencias per cápita y el nivel de riqueza/pobreza de cada distrito. Para ello, se usarán como variables proxy al nivel de ingreso por habitante, el índice de NBI (calculado para el año 2010) y una estimación del PBG per cápita de cada municipio utilizando los últimos datos oficiales del año 2003 como base. Adicionalmente se correrá la misma regresión para cada transferencia por separado y

para el conjunto. En este ejercicio solo se analizan aquellas que hayan existido al menos por más de 3 años.¹¹

En efecto, los datos muestran que no parece existir una relación de progresividad entre las transferencias y el nivel de necesidad de los municipios. Más aún, si bien débil, la relación es incluso la opuesta. Esto es, las transferencias por habitante que recibe cada distrito parece subir a medida que el distrito tenga mayor ingreso por habitante o menor porcentaje de hogares con NBI (Gráfico 24 y Gráfico 25).

Gráfico 24. Transferencias Totales per cápita vs. Ingreso por habitante – Año 2018

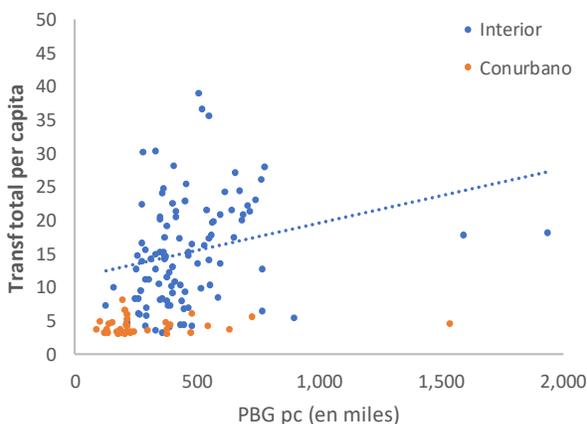
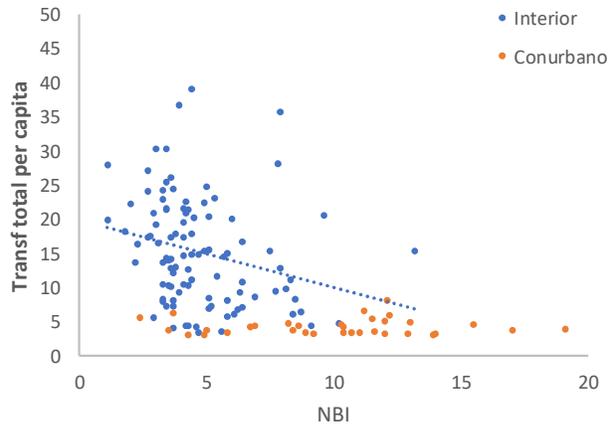


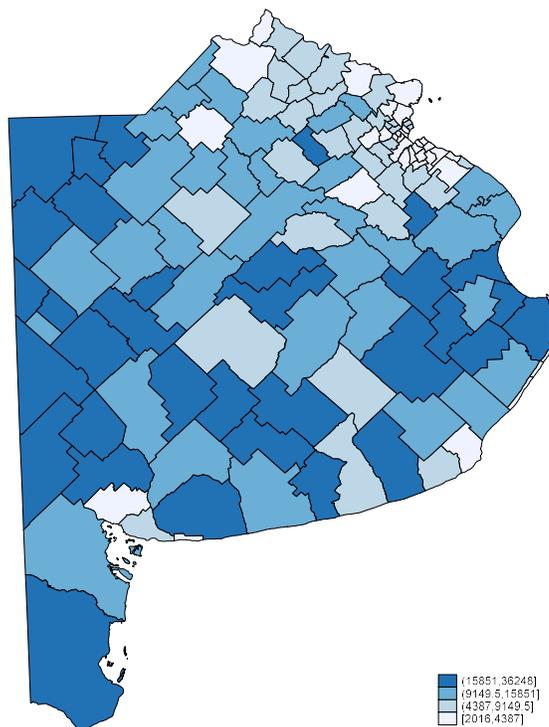
Gráfico 25. Transferencia Totales per cápita vs. Hogares con NBI – Año 2018



Asimismo, resalta la diferencia existente entre los recursos por habitante que reciben los 33 municipios del conurbano bonaerense comparados a los del interior de la provincia (Gráfico 26). Esta “discriminación” relativa a los distritos del conurbano que, en la mayoría de los casos, son también donde se concentra la mayor cantidad de personas y de hogares pobres, será punto de atención en todos los análisis que sigan. Vale la pena puntualizar que no necesariamente el menor flujo de transferencias medido por persona implica una desigualdad en términos teóricos, siendo que existen argumentos económicos para que ello suceda. Principalmente la presencia de economías de escala en distritos muy densamente poblados, lo cual puede aplicar en cierto modo a la diferencia entre conurbano e interior, pero los órdenes de magnitud parecen indicar que las diferencias exceden estos motivos.

¹¹ A lo largo del período de análisis, como se comentó anteriormente, se han creado y eliminado un gran número de transferencias o fondos especiales en general de una magnitud muy menor. Es por eso que en el ejercicio solo se tomaron las ocho principales transferencias.

Gráfico 26. Transferencias per cápita en pesos 2019



En la misma línea, si se observa el resultado del mismo ejercicio, pero para cada tipo de transferencia por separado, y acumulando los efectos de más de una década 2007-2018, los resultados son similares¹². Para facilitar la lectura de los resultados se corrieron regresiones de las variables en logaritmos. Las regresiones indican que frente a un aumento de 1% en el ingreso por habitante las transferencias per cápita que recibe cada distrito aumentan 0.2%. De modo similar, frente a un 1% de aumento en el porcentaje de NBI, los distritos reciben 0.7% menos de transferencias per cápita. Si bien estadísticamente ambos resultados son significativos, económicamente son insignificantes. En cualquier caso, las transferencias en su totalidad con seguridad no tienen un sesgo progresivo, pero tampoco parecen tener un sesgo económicamente significativo hacia la regresividad.

En prácticamente la totalidad de los distintos grupos de transferencias se encuentra esta relación estadística de regresividad respecto al ingreso (o pobreza), excepto el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS) y el Fondo de Inclusión Social (FIS) (Tabla 8). Ambos fondos se distribuyen de acuerdo con el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), por ende, directamente ligado a niveles de necesidades básicas. Sin embargo, al representar una magnitud muy menor en el total de transferencias, se encuentran muy lejos de poder afectar el resultado agregado.

¹² Sin embargo, la utilización de variables independientes como NBI2010 y PBG per cápita municipal tiene sus limitaciones. Por un lado, NBI2010 hace referencia a los resultados del censo 2010, por lo tanto, es un indicador fijo para todo el panel de tiempo. Similarmente, el PBG si bien se estimó su evolución corriente desde 2003, se utilizan las participaciones sobre el PBG provincial del año 2003 (última información oficial), de manera que no permite reflejar aumentos o bajas en las participaciones de los PBG municipal. Ambas variables hacen que se pueda estar subestimando o sobreestimando los verdaderos efectos de las regresiones que se corran.

Tabla 8. Análisis de regresividad/progresividad de las transferencias de PBA a Municipios. Año 2018

Análisis distributivo de cada transferencia respecto al PBG per capita (en Logaritmos)

	copa_bruta	descen	juegos_azar	ffps	fsa	ffrm	fis	fsp	transf_total
pbg_pc	0.261***	0.370***	0.01	-0.075***	0.012	0.376***	0.114***	0.048*	0.312***
	-0.016	-0.034	-0.02	-0.014	-0.017	-0.019	-0.016	-0.022	-0.015
_cons	7.664***	4.316***	5.349***	4.780***	3.643***	4.226***	4.358***	5.391***	7.728***
	-0.07	-0.159	-0.094	-0.066	-0.078	-0.09	-0.078	-0.104	-0.07
r2	0.13	0.07	0	0.04	0	0.21	0.06	0	0.19
p	0.000	0.000	0.628	0.000	0.476	0.000	0.000	0.030	0.000
N	1608	1605	1608	1517	1250	1447	1401	1340	1608

Análisis distributivo de cada transferencia respecto a hogares con NBI (en logaritmos)

	copa_bruta	descen	juegos_azar	ffps	fsa	ffrm	fis	fsp	transf_total
nbi2010	-0.728***	-1.696***	-0.725***	0.291***	-0.315***	-0.724***	0.340***	-0.731***	-0.726***
	-0.023	-0.059	-0.029	-0.014	-0.022	-0.03	-0.017	-0.03	-0.023
_cons	10.029***	8.759***	6.588***	3.966***	4.230***	7.138***	4.321***	6.822***	10.317***
	-0.04	-0.102	-0.05	-0.024	-0.034	-0.051	-0.029	-0.053	-0.041
r2	0.28	0.37	0.22	0.19	0.14	0.22	0.17	0.24	0.28
p	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N	1608	1605	1608	1517	1250	1447	1401	1340	1608

Sin embargo, no todas estas transferencias se distribuyen de acuerdo al CUD, que es el objeto central de este trabajo. En particular, para el año 2018, del total de transferencias, el 85% se distribuyó en base al CUD. En consecuencia, conviene identificar este universo de transferencias distribuidas por CUD y descomponer sus dos regímenes principales, el General y el de Salud para evaluar sus respectivos sesgos redistributivos.

Así, al correr las regresiones de ambos regímenes por separado con las mismas dos variables indicativas del nivel de riqueza/pobreza (producto por habitante y porcentaje de hogares con NBI), los resultados muestran que ninguno de los regímenes parece distribuir según las necesidades. En particular ambos tienen un coeficiente contrario, aunque económicamente poco significativo. En términos comparativos, el régimen de salud parece tener un sesgo regresivo levemente mayor.

La nula incorporación de indicadores de demanda en el régimen de salud ayuda a entender estos resultados, toda vez que no parece haber sido concebido originalmente para perseguir un objetivo redistributivo, sino el de intentar aproximarse a las necesidades financieras de la provisión de salud mediante indicadores de oferta sanitaria. Por su parte, el principal indicador del régimen General es el porcentaje de población que, si bien correlaciona con la cantidad de hogares con NBI, está mayormente relacionado con la participación del PBG municipal sobre el total provincial. En consecuencia, es lógico esperar un sesgo más devolutivo que redistributivo de este indicador.

Tabla 9. Impacto distributivo del Régimen General y Régimen Salud

	Régimen General		Régimen Salud	
ln_pbg_pc	0.2098***		0.4019***	
	0.0154		0.0322	
ln_nbi2010	-0.4362***		-1.1425***	
	0.0226		0.0497	
_cons	8.809	7.2538	9.7321	6.167
	0.0499	0.0653	0.0865	0.1403
r2	0.1522	0.1023	0.2626	0.0947
p	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
N	1474	1474	1474	1474

Es importante notar que, en el caso de la PBA, la contribución al PBG provincial lejos está de ser una aproximación a su nivel de bienestar o riqueza por habitante. Así, los municipios del conurbano son al mismo tiempo los distritos que más contribuyen al PBG total, pero también contienen la mayor cantidad de población y pobreza de la provincia, y por ende los que mayores necesidades relativas tienen (Gráfico 27 y Gráfico 28).

Gráfico 27. Transferencias per cápita Régimen General vs. NBI – Año 2017

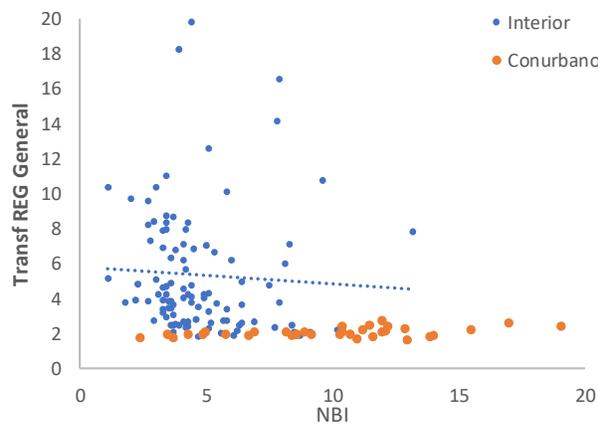
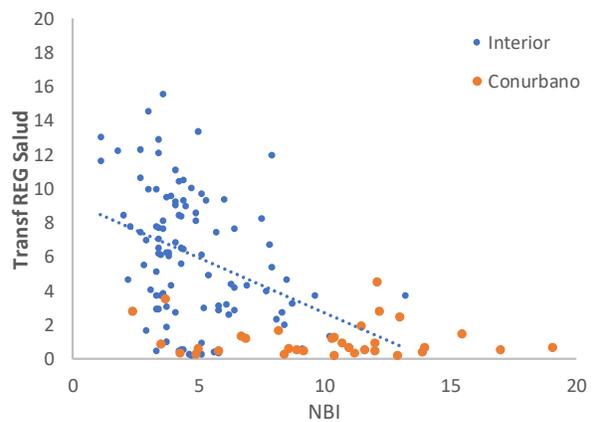
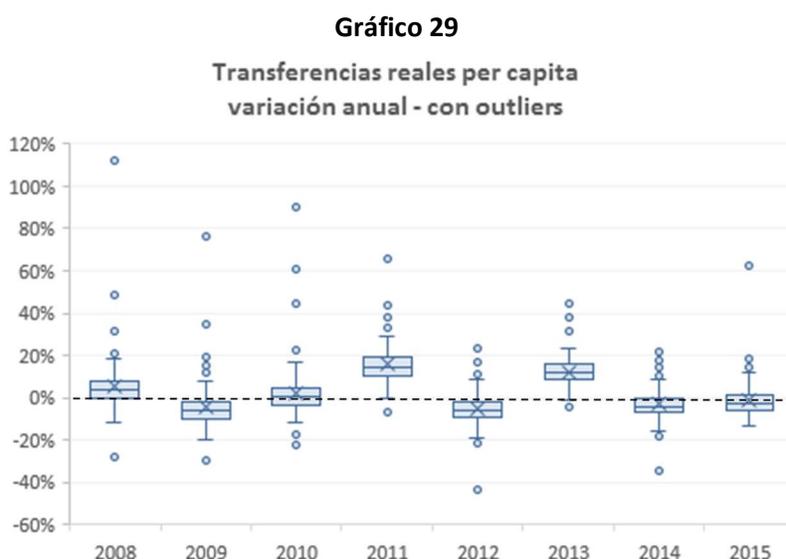


Gráfico 28. Transferencias per cápita Régimen Salud vs. NBI – Año 2017



d. Impacto sobre la previsibilidad presupuestaria

Otra dimensión del diagnóstico es evaluar el grado de volatilidad que presentan estas transferencias, tanto el régimen General como el de Salud. Al medir la variación real de las transferencias per cápita de la coparticipación se observa un alto grado de volatilidad. El diagrama de caja en el Gráfico 29, ilustra la magnitud de dichas variaciones registradas por los distintos municipios por año¹³. En consecuencia, más allá del nivel general de las variaciones (reflejada en la media o mediana de cada año) que responden en principio a cambios en la distribución primaria de recursos y no en la secundaria¹⁴ o a la evolución real de la recaudación, resulta interesante apreciar la magnitud de las diferentes variaciones registradas por los municipios en cada año.



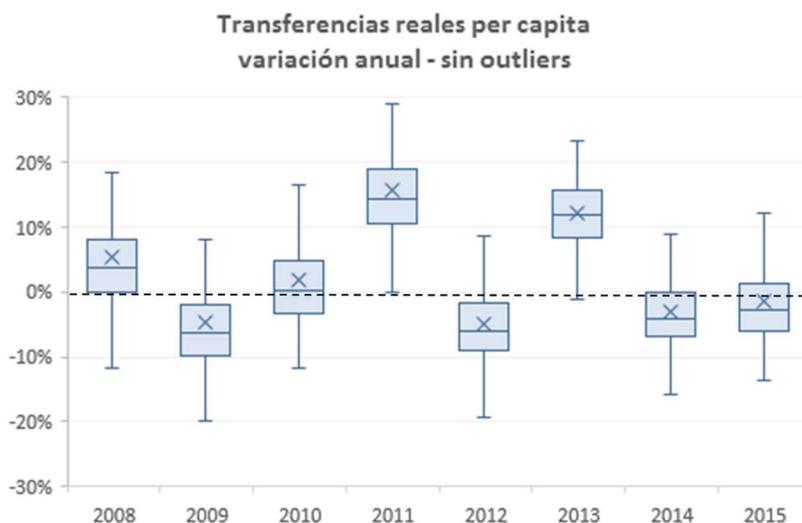
Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA

Dejando de lado los *outliers*, la magnitud de las variaciones reales anuales entre los máximos y mínimos se encuentra alrededor de 27 puntos porcentuales (Gráfico 30). En consecuencia, la diferencia entre el promedio del percentil 10 y 90 (el final superior e inferior de cada recta vertical), es muy estable y ronda los 27 puntos porcentuales. Esto es, en promedio todos los años el 10% de los municipios inferior registra una variación 27 puntos porcentuales menor que el promedio del 10% de municipios superior, sin importar el nivel. Por ejemplo, en el año 2012 donde el 75% de los municipios registraron una baja real en sus transferencias per cápita, hubo un 10% de municipios que registraron en promedio pérdidas en torno al 20% ese año y 10% de municipios que vieron crecer sus transferencias cerca de 10 p.p.

¹³ En este sentido, el diagrama ordena la cantidad de observaciones (variación real per cápita de coparticipación por municipio) por su distribución. De modo que la línea intermedia en cada "caja" representaría la mediana, mientras que los límites superiores e inferiores de las mismas abarcarían el percentil 75 y 25, respectivamente.

¹⁴ Es decir, la incorporación de nuevos Fondos Especiales que se nutren en parte de la masa de recursos brutos coparticipables, a lo largo de los años, junto con los efectos reales del ciclo económico y de cambios en la presión tributaria provincial (legislativos), explicarían el sentido general de las variaciones.

Gráfico 30



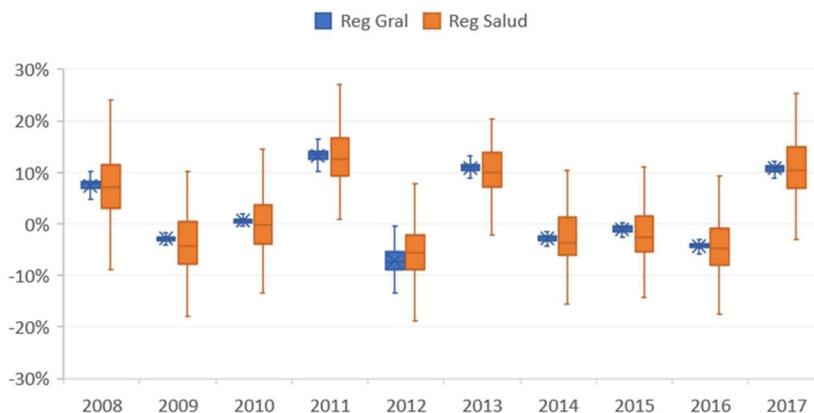
Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA

El principal componente de volatilidad proviene del Régimen de Salud del CUD. Los parámetros del régimen salud se actualizan todos los años y lógicamente tienen mucha variabilidad (e.g. nuevos establecimientos, más camas ocupadas en términos relativos, más pacientes, etc.). Así, al ser un “juego de suma cero”, se observan variaciones reales importantes. Por su parte, el resto de las transferencias (CUD General y otros fondos) se reparten por parámetros que son notablemente más estables (población, superficie, etc.).

Así, replicando el mismo ejercicio, pero ahora sobre las transferencias reales per cápita recibidas por cada municipio correspondientes cada Régimen del CUD, los resultados son diferentes. En efecto, el siguiente gráfico superpone los dos ejercicios, sin considerar los casos *outliers* para hacer más claro el mensaje. Allí se observa que la amplitud de las variaciones entre el percentil 90 y 10 es sustancialmente menor para el Régimen General, prácticamente imperceptible, con excepción del año 2012, cuando el municipio de La Matanza registró un incremento único y significativo de su coeficiente secundario de distribución (Gráfico 31).

Gráfico 31

**Transferencias reales per capita
variación anual - sin outliers**



Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA

e. Impacto del Régimen Salud sobre la Salud Pública

La incorporación del componente de salud al reparto de fondos a municipios tiene su origen en el errático y conflictivo proceso de descentralización de algunos servicios de salud, primero desde la esfera nacional y luego desde el ámbito provincial a los municipios a finales de la década del 70 (Decreto 9347/79). El proceso incluyó un financiamiento parcial que luego fue complementado en 1980 con la sanción del régimen de coparticipación municipal (Decreto Ley 9478/80). Mediante este último, se consideró que la mejor manera de asistir las necesidades financieras para la prestación de salud era que los municipios con hospitales propios reciban el 7% de la masa coparticipable en relación con el número de camas ocupadas por nivel de complejidad, dando origen a la utilización de criterios ligados a la oferta sanitaria para determinar la distribución de recursos.

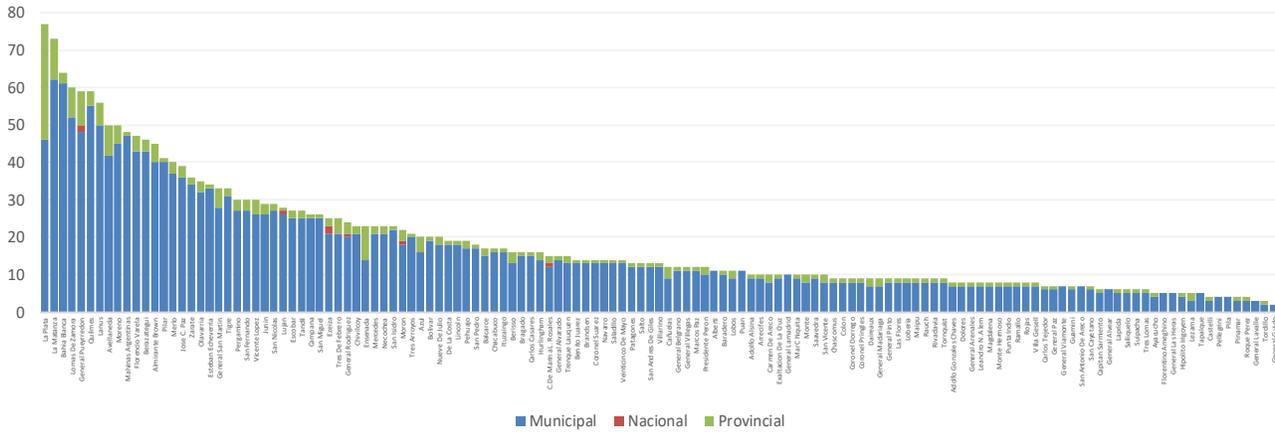
Así, convivieron ambas fuentes de financiamiento para atender las necesidades financieras de los municipios en materia sanitaria. Con la ley 10559/87 y sus modificatorias (incluyendo la Ley 10820/89 vigente actualmente) estos regímenes se unifican en uno solo y se crea el CUD como se conoce hoy día.

Un aspecto importante del proceso de descentralización que condiciona el diseño del financiamiento municipal es el hecho que el traspaso de la salud entre niveles de gobierno no ha sido completo. Así, existen territorios en que coexisten establecimientos de salud de los tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal (Gráfico 32). Si bien como muestran los datos, los casos en que la superposición es significativa son pocos, el tratamiento “igualitario” de los distritos a la hora de pensar en un criterio distributivo distinto al actual estará sobreestimando las necesidades de aquellos municipios que cuenten con mayor prestación provincial y/o nacional.

Sin embargo, estos datos hacen referencia al total de establecimientos de salud. En cambio, si se descomponen estos entre Hospitales y el resto (i.e. Centros de Atención Primaria, Emergencia, UPAs, CIC,

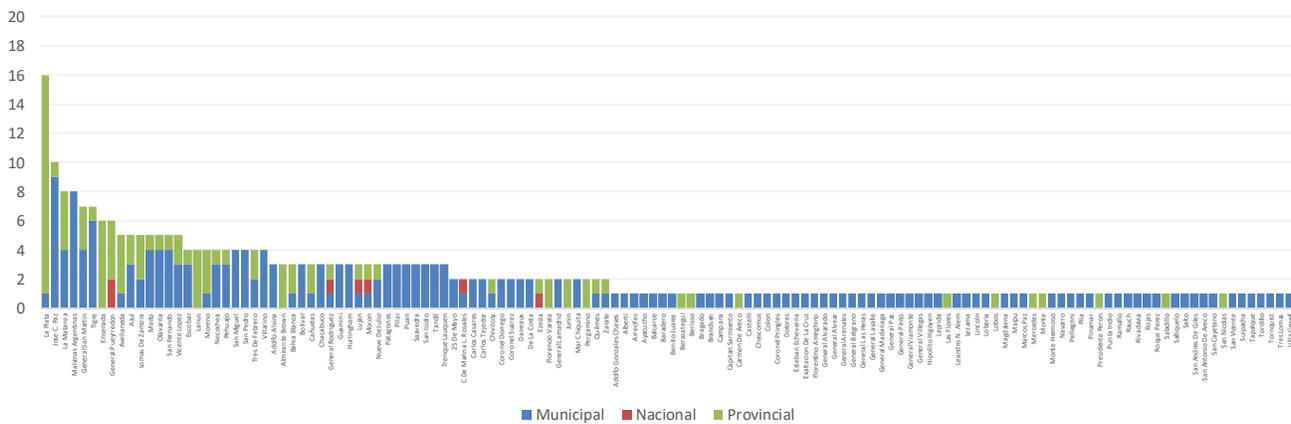
etc.) la heterogeneidad es mucho mayor y necesita ser atendida. En particular el porcentaje de prestación sanitaria municipal en establecimientos no hospitalarios es relativamente homogéneo, toda vez que la gran mayoría de los municipios es responsable de más del 80% de los mismos en cada distrito.

Gráfico 32: Establecimientos de Salud en la PBA



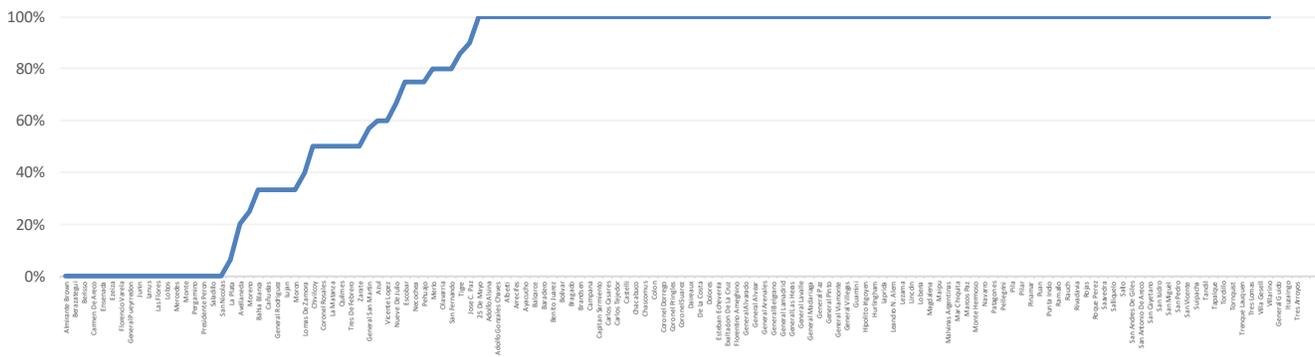
Nota: Excluye Geriátricos, Casas de admisión, Centros de día, Casas de adolescentes, Guardería, Hogar de Tránsito y Laboratorios.
Fuente: Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 33: Hospitales en la PBA



En cambio, en términos de hospitales las realidades son muy distintas. Así, hay 21 municipios que, o bien no cuentan con hospital en su territorio o, si lo hacen, no son de dependencia municipal, otros 27 distritos en donde coexisten hospitales municipales con provinciales y/o nacionales, mientras que en los restantes 87 municipios el traspaso del servicio hospitalario es total, ya que solamente funcionan hospitales municipales (Gráfico 33). Es importante notar que la gran mayoría de los distritos en que solamente funcionan hospitales municipales son distritos más chicos o menos poblados en que solamente existe un establecimiento hospitalario (Gráfico 34). Estos temas serán muy relevantes a la hora de revisar el método de distribución de fondos con destino al financiamiento de la salud, ya que se trata de compensar a estos distritos por la provisión de estas funciones.

Gráfico 34: Porcentaje de hospitales municipales



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

En cualquier caso, siguiendo con el diagnóstico del actual sistema, el 37% de los recursos coparticipados forman parte del Régimen Salud. Allí se incluyen una serie de criterios entre los cuales se destacan: camas disponibles, nivel de complejidad y ocupación, número de consultas médicas, número de egresos en establecimientos con internación, número de pacientes-día en establecimientos con internación, número de establecimientos hospitalarios sin internación. Si bien no es el objeto de este estudio hacer un análisis exhaustivo del CUD desde el punto de vista de sus efectos sobre política sanitaria, es necesario destacar al menos algunos puntos relevantes.

Son numerosos los aspectos defectuosos del régimen actual que los analistas han detectado a lo largo de los años. A continuación, se mencionan algunos considerados los más evidentes y relevantes a la discusión en base a (Tarragona et al, 2019).

- **Modelo sesgado hacia a la enfermedad y en contra de la prevención:** el 65% de los pesos de las variables del régimen de salud del CUD están relacionadas a hospitales: camas disponibles, egresos y pacientes días. Esto podría crear un incentivo hacia modelos de atención centrados en servicios hospitalarios, lo que sería poco sustentable financieramente en vista de la creciente prevalencia de enfermedades crónicas. Así, se genera un desincentivo a la prevención y a la atención primaria para atender enfermedades prevenibles que son las que mayor peso tienen en Buenos Aires y en el mundo en general. Dada la responsabilidad de los municipios en atender la salud primaria, una estrategia sanitaria exitosa en prevención y promoción de la salud terminaría redundando posiblemente en una reducción de consultas y egresos, y así, en menores recursos por coparticipación.
- **Premia la complejidad:** No se discrimina entre distintos tipos de camas (agudas, asilares o crónicas) y se pondera las camas de todo el municipio por la complejidad del efector con mayor nivel de complejidad. Así se sobre incentiva o premia el grado de complejidad, aislado de fundamentos sanitarios que lo justifiquen.
- **No considera indicadores de riesgo en la población:** al no incorporar ningún tipo de indicador que capte las características poblacionales que puedan indicar riesgos o necesidades eventuales, aquellos municipios con mayores necesidades potenciales pueden no contar con herramientas para atender eventualidades.

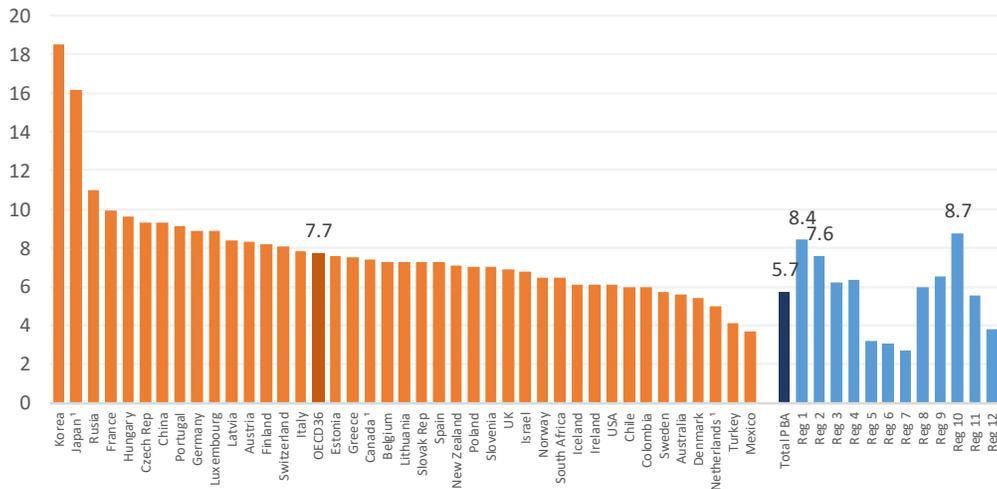
- **Incentiva las estadías prolongadas:** los indicadores de la formula premian por días de internación y estadía, incentivando la ineficiencia en el proceso de atención, solo parcialmente compensado con la incorporación del indicador de egresos, con menor peso relativo.
- **No captura el eventual recupero de costos por parte de hospitales que atiendan a ciudadanos con cobertura de seguros de salud (prepaga u obra social).** Si bien esto puede ser leído como un incentivo a que los establecimientos públicos mejoren sus sistemas de registro y recupero frente a las prestadoras privadas o de la seguridad social, también es cierto que termina perjudicando a jurisdicciones que por distintos motivos (i.e. menor capacidad técnica y de infraestructura) logren porcentajes de recupero de costos mucho menores a otras que logren recuperar y también recibir fondos de coparticipación por dicha prestación.
- **Dificultad en la fiscalización e incentivos perversos en la provisión de información por los propios municipios.** Al ser los propios distritos los que proveen la información regular al gobierno provincial para definir sus porcentajes de recursos, los incentivos están dados para que se promueva la irregularidad en la provisión de datos, la sobre declaración y se deteriore la distribución de fondos, pero también las estadísticas sanitarias provinciales.

Al interior de la PBA existen grandes diferencias entre municipios, con municipios con promedios de camas cada 1000 habitantes mayores al promedio de la OCDE. Así, por ejemplo, el número de camas públicas cada 1000 habitante varía enormemente de municipio en municipio yendo de 16 cada 1000 habitantes en el municipio de Luján, es decir 3,5 veces más alto que el promedio de la OCDE (el promedio se ubica en 4.81 por cada 1000 habitantes, en los países de la OCDE), a ninguna en Ituzaingó. La diferencia es mucho mayor si sólo consideramos la población sin cobertura de obra social. En este caso el número de camas públicas varía de 66 por mil personas sin cobertura de seguros de salud en Púan a ninguna en Ituzaingó. En algunos casos esto se debe a la existencia de hospitales nacionales o provinciales en un municipio determinado, hospitales que en principio prestan atención a toda la población de la Provincia e inclusive de fuera de la misma. Sin embargo, la situación es similar si sólo se toma en cuenta las camas de dependencia municipal cada 1000 habitantes o cada 1000 personas sin cobertura de seguros de salud a las cuales está dirigida esta atención. Teniendo los municipios del interior los índices más altos (en promedio 7 camas cada 1000 personas sin obra social) y los del conurbano los más bajos.

Asimismo, como se comentó anteriormente, uno de los indicadores utilizados es el número de pacientes día en los establecimientos con internación, lo cual puede generar incentivos hacia el aumento de la ineficiencia hospitalaria al premiar potencialmente los días de estada hospitalaria. Si excluimos las camas de hogares geriátricos para así poder hacer la comparación, el promedio agregado de estancia hospitalaria en establecimientos municipales en la PBA es relativamente similar al de otros países, algo por debajo del promedio de OECD, aunque bastante mayor al promedio de los dos países latinoamericanos miembros, México y Chile (Gráfico 35)¹⁵. Sin embargo, el dato agregado de PBA esconde grandes diferencias entre sus regiones sanitarias. Por ejemplo, las regiones sanitarias 1, 2 y 10 registran promedios mayores al de la mayoría de los países de la OECD, mientras que las regiones 5, 6 y 7 muy por debajo de los comparadores.

¹⁵ Los datos de la OCDE incluyen no sólo hospitales públicos sino también privados; aunque es posible que la casuística de los hospitales públicos sea diferente, quizás más grave por atender a población vulnerable, los hospitales de dependencia municipal tienden a ser de menor complejidad que los provinciales o nacionales por lo que no queda claro la dirección del sesgo en este caso.

Gráfico 35: Promedio de días de estada hospitalaria de la OCDE y PBA – año más cercano



Nota: Con el fin de poder comparar las cifras, el promedio de días de estada hospitalaria para todas las causas para la PBA fue calculado utilizando solamente los establecimientos de dependencia municipal sin tener en consideración a los geriátricos. Estos números sólo incluyen hospitales públicos.

Fuente: OCDE y Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Chiara et al. (2010) identifican estrategias diferenciadas de gestión del CUD entre los diferentes municipios del Gran Buenos Aires en relación a sus ingresos y gastos en salud. Varios municipios logran gestionar estas variables a su favor, de forma tal de lograr una proporción mayor de recursos provenientes del régimen de salud. Un buen ejemplo de los municipios en este grupo es el de Malvinas Argentinas, en donde el crecimiento del número de camas y del nivel de complejidad de sus establecimientos fue la estrategia utilizada para incrementar los recursos que recibe gracias al régimen de salud del CUD. Otro grupo de municipios, en vez de aumentar las transferencias que recibe de la Provincia, decide reducir sus costos sanitarios a través de la provincialización de sus hospitales, es decir a través del traspaso del manejo de hospitales municipales a la Provincia. Un ejemplo de este grupo es el de Florencio Varela, en donde el hospital pasó a ser provincial reduciendo de esta forma su responsabilidad de gasto sanitario, así como también los recursos que recibe por el régimen de salud del CUD.

En cualquier caso, y más allá de los distintos incentivos que puedan generar los indicadores de oferta sanitaria utilizados en el CUD Salud, ¿terminan estos indicadores de oferta aproximándose a algún indicador de demanda, es decir de necesidades sanitarias? Sin aspirar a hacer un análisis sanitario exhaustivo, dado que no es el objeto de este estudio, se utilizan a continuación solo dos indicadores que puedan, seguramente junto a muchos otros, aproximarse a los niveles relativos de demanda sanitaria.

Por un lado, el porcentaje de población en cada distrito que no cuenta con cobertura de salud privada o de la seguridad social (obras sociales), puede ser un proxy del porcentaje de gente que necesariamente demandará servicios de salud pública. Un detalle no menor es el hecho de que la salud pública en Argentina y en la PBA en particular no tiene un criterio excluyente, sino que es irrestricta, de manera tal que no la demandan solamente aquellas personas sin cobertura de seguros de salud. Así, este indicador puede estar “castigando” a aquellos distritos que combinan un porcentaje relativamente bajo de personas sin cobertura de seguros, pero que por distintos motivos (bajo número de efectores privados o de la seguridad social, lejanía, etc.) hacen uso de la salud pública en sus territorios. En cualquier caso, sigue

siendo un indicador que, al menos en los grandes números refleja distintos niveles de necesidad. Al compararlo con las transferencias per cápita que reciben los municipios por el régimen salud, no se ve relación alguna, y de haberla pareciera ser la opuesta, es decir, cuanto mayor es el porcentaje de población sin cobertura de seguros de salud menores transferencias per cápita por salud reciben.

Más aún, al igual que con el resto de las transferencias, aquí también se aprecia la “discriminación” sobre los municipios del conurbano en favor de aquellos del interior (Gráfico 36). Como ya se aclaró anteriormente, no necesariamente el menor flujo de transferencias medido por persona implica una desigualdad, siendo que existen argumentos económicos para que ello suceda. Por un lado, la presencia de economías de escala en distritos muy densamente poblados, lo cual puede aplicar en cierto modo a la diferencia entre conurbano e interior. En segundo lugar, son algunos de los municipios del conurbano los que cuentan con mayor cantidad de establecimientos sanitarios, especialmente hospitales, de dependencia provincial y/o nacional, lo cual debiera reducir relativamente las transferencias a estos distritos. Igualmente, los órdenes de magnitud parecen indicar que las diferencias exceden estos motivos.

Similarmente, otro indicador frecuentemente usado para evaluar parte de la política sanitaria es la tasa de mortalidad infantil (TMI). Así, podría ser deseable que aquellos distritos que enfrentan mayor TMI puedan recibir mayor ayuda para solucionarlo. Sin embargo, si bien existen algunos ejemplos de municipios con alta TMI que se encuentran entre los que mayores fondos reciben, la mayoría de los distritos se encuentra en el centro de la distribución, con tasas de mortalidad similares pero recibiendo transferencias 10 o 12 veces más (o menos) que sus pares (Gráfico 37).

Gráfico 36. Transferencias per cápita Régimen Salud vs. Población sin cobertura de seguros de salud – Año 2017

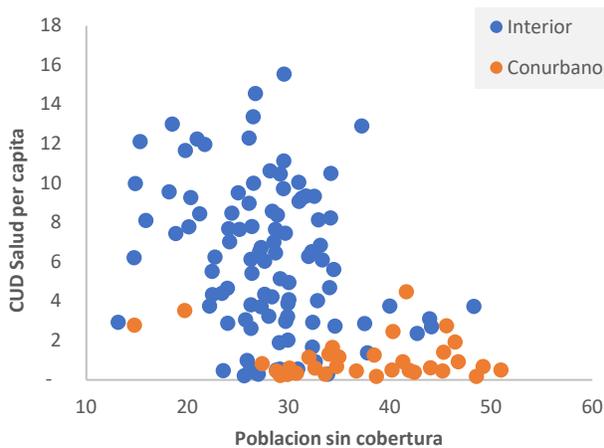
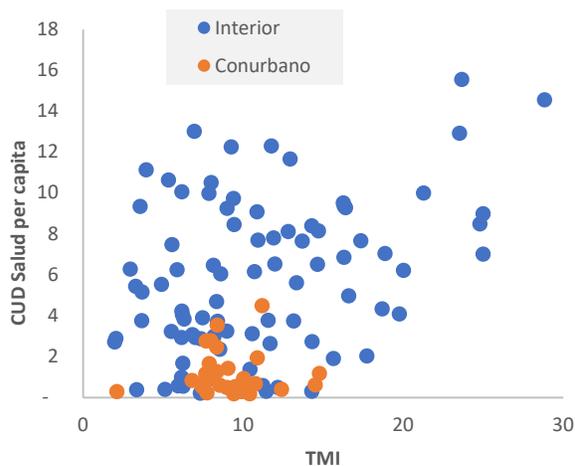


Gráfico 37. Transferencias per cápita Régimen Salud vs. Tasa Mortalidad Infantil – Año 2017



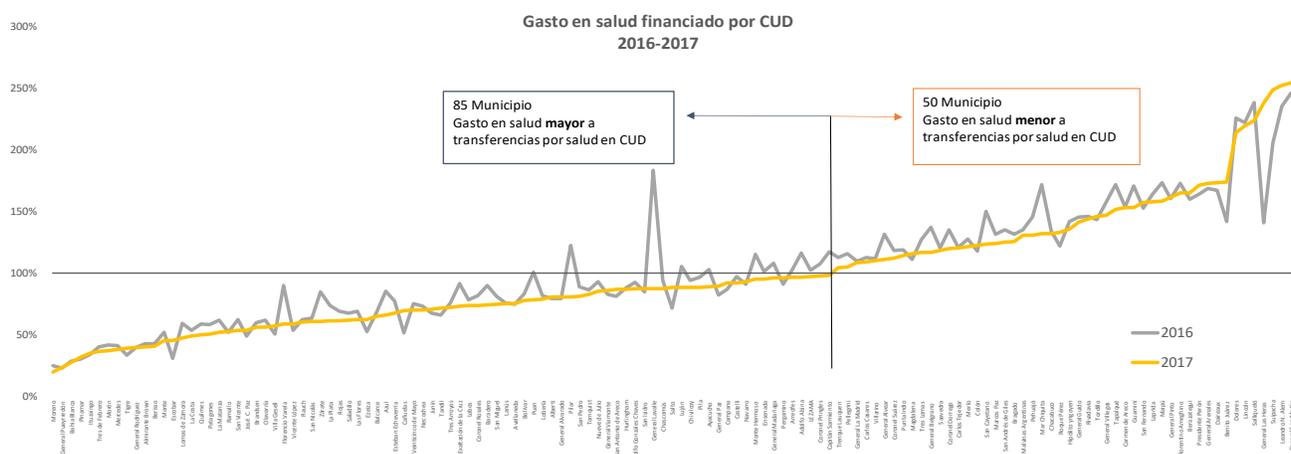
f. Evaluación de la afectación de las transferencias

Cómo se mencionó anteriormente, de acuerdo con la definición del CUD, el financiamiento del régimen de salud no tiene una condicionalidad del uso de los fondos para el sector. Si bien, como se explicó, tiene un sentido de ser así, es un extraño caso en relación a la experiencia global, de transferencias de libre disponibilidad distribuidas en base a indicadores exclusivamente sectoriales (i.e. salud).

Dado lo anterior, y si bien el dinero es fungible, se puede comparar el gasto en salud de los municipios con el financiamiento automático que reciben en función del régimen de salud del CUD. Este financiamiento ha cubierto entre 2014-2017 más del 75% del total del gasto en salud de los municipios. Sin embargo, aquí también se esconden fuertes heterogeneidades. Para el año 2017, por ejemplo, 50 municipios gastaron en salud menos de lo que recibieron por este concepto del CUD, mientras que los 85 municipios restantes no llegaron a financiar la totalidad de la salud pública con estos fondos (Gráfico 38). A su vez, de estos 85 municipios, 17 no llegaron a cubrir ni la mitad de su gasto en salud. Así, al no existir condicionalidad en estos fondos, aquellos distritos que gastan en salud menos de lo que reciben, pueden utilizar estos excedentes en otras áreas, no necesariamente ligadas a la salud, mientras que el resto de los distritos deberán recaer en el uso de otras fuentes de ingresos (ingresos propios o transferencias por Régimen General u otras transferencias no condicionadas) para hacer frente a sus gastos en salud.

De todos modos, vale aclarar que el hecho que un municipio reciba más de lo que gasta en salud puede obedecer a múltiples factores, sin perjuicio necesario de los indicadores de oferta de salud provistos por el distrito. Esto es, por mejor eficiencia en la provisión de salud, por un gasto en salud por debajo del necesitado, por incrementos en la masa coparticipable que aumenta los fondos por régimen de salud, entre otros.

Gráfico 38.: CUD Salud como porcentaje del Gasto en Salud Municipal



Fuente: Ministerio de Economía PBA.

En el mismo sentido, la no condicionalidad también implica que no necesariamente se aumente el gasto en salud (que pueda ser eventualmente innecesario) frente a aumentos en la masa coparticipable por

mayor presión tributaria nacional o provincial. En otras, la no condicionalidad no es necesariamente un problema, siendo que también es lógico esperar que, como parte del espíritu de la descentralización de funciones, el gobierno local tenga mejor juicio respecto a los gastos necesarios para la mejor provisión de salud pública. Nuevamente, del análisis hecho hasta aquí se deduce que la raíz del problema no parece estar en esta no condicionalidad del uso de fondos, sino en la utilización de indicadores variables de oferta.

7. Lineamientos de reforma

a. Rediseño general del sistema

Previo a discutir eventuales cambios a las fórmulas de distribución secundaria (actualmente el CUD), conviene primero ordenar la discusión más amplia sobre qué tipo de sistema de transferencias es deseable tener en el caso de la PBA. La referencia teórica y buena parte de la práctica internacional en materia de transferencias entre niveles de gobierno centra los objetivos que persiguen las transferencias en tres: el cierre de la brecha o desequilibrio vertical (ver Recuadro 1), la equalización entre desequilibrios horizontales para garantizar el mayor grado de homogeneidad en la provisión de servicios públicos y la persecución de objetivos sectoriales puntuales (que suelen ser más de uno). Asociando un instrumento a cada objetivo el potencial diseño de un esquema de transferencias podría asemejarse al siguiente:

- i. Participación de ingresos (*revenue-sharing*) –persiguiendo el objetivo de cerrar la brecha vertical y que pueden ser distribuidos por criterios más o menos devolutivos;
- ii. Transferencias de nivelación o igualación- persiguiendo el objetivo de equidad; y
- iii. Transferencias Sectoriales, persiguiendo objetivos puntuales (incluyendo el financiamiento de bienes públicos con externalidades o *spillovers* territoriales).

La magnitud de cada uno de estos pilares dependerá del diagnóstico que se tenga de la situación actual. En consecuencia, y dado el diagnóstico previo, el rediseño propuesto a continuación tendrá como objetivo potenciar el componente redistributivo y adecuar el financiamiento de la salud a las diferencias en las responsabilidades de gasto. Así el lineamiento general será el de mantener solamente fondos sectoriales puntuales y liberar y/o agrupar el resto para potenciar, vía la Coparticipación, el componente de igualación que será discutido en la siguiente sección.

A los fines prácticos se usará como referencia el sistema de transferencias tal cual funcionó en el año más reciente, 2019. Es importante notar que algunas transferencias que han aparecido en el diagnóstico inicial no son consideradas como opciones ya que algunas de ellas dejaron de existir:

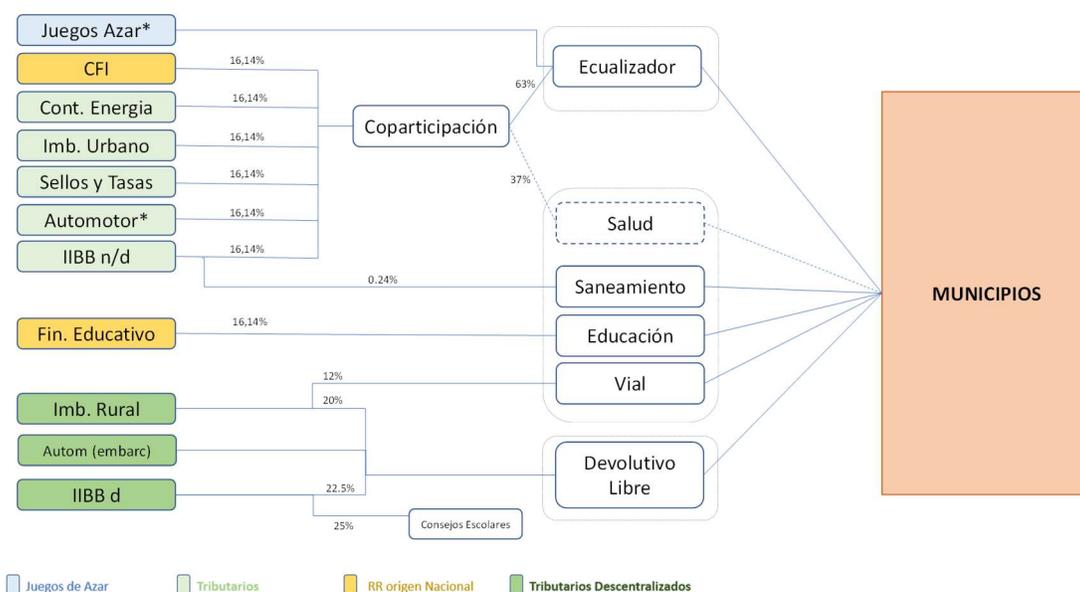
- Fondo Solidario Provincial
- Fondo Infraestructura 2016 y 2017
- Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados

Conviene a su vez identificar el resto de los fondos existentes y decidir cuáles de ellos se mantendrán y cuáles se eliminarán. El criterio será el de mantener ciertos fondos que tengan un propósito sectorial específico que convenga seguir conservando. Por el contrario, aquellos fondos que tengan una finalidad libre o asociada a gastos generales y/o sociales convendrá disolverlo. Notar que todo aquel fondo que sea actualmente financiado por recursos (tributario o no tributarios) provinciales y sea removido, pasará a engrosar el canal de transferencias de igualación al ampliar la base de recursos que alimentan el principal componente, que será la Coparticipación. A continuación, el listado de fondos y su tratamiento.

Fondo Vial	Se mantiene como Transferencia condicionada
Fondo Educativo	Se mantiene como Transferencia condicionada
Fondo Fortalecimiento - Saneamiento Ambiental	Se mantiene como Transferencia condicionada
Fondo Fortalecimiento – Programas Sociales	Se elimina
Fondo de Inclusión Social	Se elimina
Fondo de Recursos Municipales	Se elimina
Redistribución por Descentralización Tributaria	Se mantiene como Transferencias devolutivas
Maquinas	Juegos de Azar a Transferencias Ecuilizadoras
Bingos	Juegos de Azar a Transferencias Ecuilizadoras
Casinos	Juegos de Azar a Transferencias Ecuilizadoras

En conclusión, el esquema reduciría sensiblemente su nivel de complejidad (Gráfico 39). Los ingresos tributarios (tanto de origen nacional -CFI- como provincial), virtualmente sin pre-afectación alguna, alimentarán la Coparticipación de ingresos a municipios. De allí, una porción irá al pilar de Igualación y otra parte al financiamiento de la Salud. Las proporciones entre ambos se mantienen similar a las actuales, con el objeto de no alterar la cantidad de recursos que se transfieren hoy en día por el canal de Salud. Adicionalmente, la misma proporción de recursos que actualmente se distribuye por todos los componentes de Juegos de Azar, pasan a engrosar el pilar de Igualación. Por su parte, además de la transferencia para Salud, se preservan solo 3 transferencias sectoriales más (saneamiento, Educación y Vial), con uso condicionado. Por último, casi la totalidad de los recursos tributarios descentralizados que se distribuyen entre los municipios recaudadores seguirá haciéndose, conformando el pilar de participación de ingreso, de libre disponibilidad. En lo que sigue, se abordan brevemente los cambios hechos sobre el régimen actual para la conformar los tres pilares nuevos.

Gráfico 39. Reforma al “Laberinto” de la Coparticipación en la Provincia de Buenos Aires – Año 2019



*Se compone de un porcentaje del total producido por Maquinas, Bingos y Casinos equivalente a la sumatoria de las transferencias por estos conceptos en 2019. Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio Economía PBA

Participación de Ingresos

La adecuación de los ingresos y el cierre de la brecha fiscal vertical se realiza con la participación en los ingresos del gobierno central o provincial en base a criterios puramente devolutivos como el origen (en donde se recaudan) o menos devolutivos, como la población. Naturalmente, la asignación de impuestos propios para los municipios promoviendo la autonomía tributaria de estos es una forma más directa y en algunos casos preferible de cerrar la brecha fiscal vertical. En la actualidad son dos las transferencias que se ajustan a este tipo de participación de ingresos (*revenue-sharing*): Descentralización Tributaria y Juegos de Azar.

Sin embargo, desde el punto de vista de las finanzas públicas, las transferencias por Juegos de Azar tienen potencialmente serios problemas de incentivos. Dadas las evidentes externalidades negativas que genera la industria del Juego sobre la salud y los ingresos de la población (especialmente la más vulnerable), resulta al menos contradictorio “premiar” en parte a aquellos distritos que cuenten con este tipo de establecimientos al distribuir parte de lo recaudado por principio de origen. En cambio, siendo que son recursos (no tributarios) de potestad provincial, se podría internalizar estos efectos negativos al distribuir lo recaudado directamente de acuerdo a indicadores de necesidad económica o sanitaria. Por este motivo, los recursos de Juegos de Azar no formarán parte del pilar de participación de ingresos en esta propuesta, sino que alimentarán la masa de Coparticipación.

Así, quedarían solo las correspondientes a la Descentralización Tributaria del Impuesto a los Ingresos Brutos a pequeños contribuyentes, del impuesto automotor a embarcaciones en 4 municipios y del Impuesto Inmobiliario rural. En consecuencia, y como se verá más adelante, estos ingresos pasarían automáticamente a formar parte de lo que se denomina la “capacidad fiscal” de cada distrito. Este indicador afecta por consiguiente la distribución del segundo bloque de transferencias, las de igualación.

Igualación

Las transferencias de igualación están enfocadas en contribuir a nivelar las diferencias fiscales en necesidades de gasto y en capacidad fiscal (y su diferencia se conoce como la brecha fiscal). En algunas ocasiones, estos componentes no son estimados directamente y en su lugar son aproximados construyendo un índice ponderado con variables que reflejan necesidad de gasto y capacidad fiscal.

En el marco de la presente propuesta, este pilar de Igualación estaría compuesto por el 63% de la Coparticipación (es decir el porcentaje correspondiente al presente Régimen General, más el correspondiente al actual Régimen de Acción Social), más los recursos de Juegos de Azar.

Componente Régimen General de la Coparticipación Bruta: Actualmente el Régimen general distribuye por población, superficie y por la inversa de la capacidad tributaria. Es decir, los indicadores actuales mezclan criterios devolutivos y redistributivos. Sin embargo, tiene un sesgo potencialmente redistributivo al tratar de captar necesidades de gasto. Así, este será el principal componente del pilar de transferencias de igualación. Más adelante se abordará posibilidades de cambios en los criterios e indicadores de distribución secundaria.

Componente Régimen Acción Social de la Coparticipación Bruta: Esta transferencia actualmente no condiciona sus fondos al financiamiento de aquellos servicios transferidos en el pasado. Su mayor problema es que se utiliza un coeficiente fijo para su distribución desde que fue creado el CUD en 1988. Dada su falta de adaptación en el tiempo, podría integrar la reformada transferencia

de igualación. Otra alternativa podría ser una transferencia condicionada que se enfoque en acción y servicios sociales, haciendo previamente una detallada auditoría de cada servicio en la actualidad.

Juegos de Azar: Actualmente lo recaudado en Casinos, Bingos y Máquinas Electrónicas se distribuye en parte de acuerdo al distrito de origen y el resto mediante el CUD. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, dado sus externalidades negativas, tiene sentido internalizar mejor sus costos sociales, al distribuir los fondos de manera igualadora, por eso su inclusión en este pilar de transferencias igualadoras. La cantidad que se destine será equivalente al monto que actualmente se distribuye entre los tres fondos existentes (maquinas, bingos, casinos).

Los criterios para distribuir este pilar de igualación, y con ello su sesgo redistributivo, serán discutido en la siguiente sección.

Transferencias Sectoriales

En este pilar se reúnen las transferencias que tienen un propósito específico (tengan o no afectado el uso de los fondos a dicho fin). Como se adelantó, la propuesta consiste en preservar solamente cuatro transferencias sectoriales: Educación, Saneamiento, Vialidad y Salud.

Fondo Educativo: Este fondo se financia como en la actualidad con el 16.14% del Fondo de Financiamiento Educativo que recibe la Provincia de la Nación.

Fondo de Saneamiento: A los fines prácticos de simplificar el esquema, ahora este fondo se financiará con el 0.24% del IIBB no descentralizado. Esta será la única pre-afectación de impuestos provinciales y equivale al mismo monto real de fondos que tiene este fondo en la actualidad.

Fondo Vial: Continuará existiendo tal como en la actualidad, nutrido del 12% del Impuesto Inmobiliario rural descentralizado en municipios.

Salud: Evidentemente la transferencia más importante en este pilar. Continuará financiándose con el 37% de la Coparticipación, para preservar los niveles reales de recursos que se transfieren al día de hoy. El grueso del cambio vendrá por los criterios de distribución que buscarán ser estáticos, ligados a indicadores de demanda y que atiendan a las diferentes responsabilidades de gasto de cada distrito.

En suma, utilizando como referencia los valores del año 2019, el 57% de las transferencias serían captadas por el pilar de *Igualación*, el 41% por el pool de *transferencias sectoriales* (de las cuales Salud representa la amplia mayoría -75%-) y el 3% restante serán las transferencias por *Participación de ingresos* (descentralización tributaria).

b. Cambios en los indicadores y coeficientes de distribución secundaria

Una vez detallada la estructura renovada del sistema de transferencias y sus fuentes de financiamiento, resta discutir la distribución de los tres pilares de transferencias. De las seis transferencias (i.e. Igualación, Salud, Saneamiento, Educación, Vialidad, Descentralización) que surgen de aplicar las reformas antes comentadas, se hará especial énfasis en posibilidades de cambios en su distribución en solo 2 de ellas: Igualación y Salud. En cualquier caso, a continuación, un breve repaso de cómo se distribuirían las demás.

Fondo Saneamiento: manteniendo el propósito que actualmente tiene este fondo, se continúa repartiendo de acuerdo a la cantidad de población en aquellos municipios que no sean parte del CEAMSE, y para los que sí, por tonelada de disposición final de residuos.

Fondo Educativo: esta transferencia es quizá la más relevante como antecedente para las propuestas que seguirán, toda vez que ha pasado por el proceso de cambio en su criterio de distribución recientemente. En particular, desde 2018 estos recursos dejaron de repartirse de acuerdo al CUD (lo cual carecía de sentido siendo que eran fondos destinados a la educación que terminaban distribuyéndose, vía CUD, por criterios asociados a la salud) para pasar a ser distribuidos de acuerdo a indicadores ligados a su propósito educativo, como matrícula, establecimientos y resultados de las pruebas Aprender. A su vez, se afectó con destino a invertir en infraestructura escolar el 50% de estos fondos para el conurbano y 40% para el interior siempre y cuando no afecte la normal provisión del servicio educativo en aquellos municipios que cuenten con servicios educativos formales municipales.

Fondo Vial: este fondo seguirá distribuyéndose entre los municipios según los kilómetros de red vial provincial de tierra de cada distrito, como fondos afectados para el mantenimiento de caminos rurales.

Descentralización: estos fondos que componen el pilar de Participación de ingresos continuarán distribuyéndose de la manera que lo hacen en la actualidad, es decir un porcentaje de lo recaudado en los impuestos cuya recaudación se encuentran descentralizada en los municipios. Estos fondos pasan a ser parte de la capacidad fiscal de los distritos y son de libre disponibilidad.

Igualación

Como fuera comentado previamente, está en el centro del espíritu de las transferencias de igualación intentar cerrar las brechas fiscales horizontales. La actual fórmula del Régimen General del CUD mide las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de manera incompleta y ambas podrían ser mejoradas.

Con respecto a las necesidades de gasto, un problema importante de fondo y forma es que dado que existen una multiplicidad de asignaciones funcionales de gasto entre los municipios es difícil hablar de “necesidades de gasto” en general. Esto es, en el presente las necesidades de gasto varían porque sencillamente algunos municipios prestan ciertos servicios que otros no.

La fórmula Régimen General del CUD captura las necesidades de gasto a través de dos variables: población y área territorial. En principio sería factible introducir otras variables que capturen otros aspectos de las

necesidades de gasto. En particular, dado el diagnóstico previo, un aspecto que conviene priorizar es la cantidad de hogares pobres. Esta podría ser capturada por ejemplo a través del Índice de Vulnerabilidad Social (I.V.S.) o el porcentaje de hogares con NBI. Seguramente existan otras aristas a considerar a la hora de evaluar las necesidades de gasto, como ser la composición demográfica de los municipios o los distintos costos de provisión (costo de provisión de bienes públicos en áreas rurales versus urbanas), etc., pero por motivos de simplicidad no se abordarán en esta propuesta.

Por su parte, en relación a la capacidad fiscal, actualmente la formula intenta acertadamente capturar la capacidad tributaria potencial mediante el componente de “inversa de la capacidad tributaria per cápita ponderada”. Utilizar el potencial recaudatorio es correcto, pues en otro caso (utilizando los ingresos actuales) se penalizaría a los municipios más eficientes en la recaudación, pero también, y más importante, se podría desincentivar la recaudación propia de todos los municipios.

Sin embargo, hay algunos puntos que igualmente se pueden mejorar. Primero, ampliar la medición de capacidad fiscal incorporando no solo los ingresos por tasas (alumbrado, inspección, control de marcas, red vial, etc.), sino también las transferencias por Participación de ingresos provinciales tal como se discutió más arriba.¹⁶ Segundo, con un enfoque alternativo sobre la misma variable es posible incrementar el sesgo redistributivo.

Una posibilidad es utilizar el enfoque de brecha relativa en la capacidad fiscal. Se define la brecha en la capacidad fiscal de un municipio como cero si la capacidad fiscal per cápita de este municipio está por encima del percentil 75 de la provincia. De lo contrario la brecha en la capacidad fiscal se define como proporcional a la diferencia entre la capacidad fiscal per cápita del percentil 75 en la provincia y la capacidad fiscal per cápita en ese municipio, multiplicado por su población (ver procedimiento en Recuadro 2).

Recuadro 2. Una medición alternativa de la capacidad fiscal: la brecha relativa en la capacidad fiscal

El procedimiento para calcular la brecha en la capacidad fiscal está dado por los siguientes pasos:

1. Definir la capacidad fiscal de cada municipio como el ingreso (potencial) recibido por las tasas y las Participaciones de ingreso.

2. Definir la brecha en la capacidad fiscal como sigue: Si la capacidad fiscal per cápita del municipio es mayor que el percentil 75 de la capacidad fiscal per cápita de la provincia, entonces la brecha en la capacidad fiscal para este municipio = 0 y el municipio no es elegible (o sea, recibe una entrada de 0 por este elemento en el cómputo de la fórmula para su transferencia).

3. Si la capacidad fiscal per cápita del municipio es menor que el percentil 75 de la capacidad fiscal per cápita de la provincia, entonces la brecha en la capacidad fiscal para este municipio = (percentil

¹⁶ Cabría también discutir, la inclusión en la capacidad fiscal de algunas de las transferencias condicionadas (y realmente afectadas). Ello estaría justificado si el destino del gasto de esas transferencias condicionadas de alguna forma está incluido en la necesidad de gasto que introduce de una manera general en la formula. Por ejemplo, si las variables de población, área etc. en la formula se supone aproximan, entre otras, la necesidad de gasto para el tratamiento de residuos entonces sería legítimo y consecuente introducir los fondos recibidos por la transferencia de Tratamiento de residuos – Saneamiento, en la medida de la capacidad fiscal. Sin embargo, dada la falta de precisión en la medición de las necesidades de gasto en la fórmula de igualación, estas otras transferencias condicionadas quedan fuera del cálculo de la brecha relativa en la capacidad fiscal descrita en el cuadro 3.

75 de la provincia de capacidad fiscal per cápita – capacidad fiscal per cápita del municipio) * población del municipio.

4. Definir el factor de la brecha de capacidad fiscal para cada municipio a entrar en la fórmula de Igualación como = (brecha en capacidad fiscal del municipio/ suma de las brechas en capacidad fiscal para todos los municipios elegibles).

5. La metodología es flexible y permite la utilización de otros valores de punto de comparación, además de la capacidad fiscal promedio. Por ejemplo, si se considerase que la exclusión de todos los municipios con capacidad por encima del promedio es demasiado excluyente, sería posible incluir básicamente a todos los municipios tomando como punto de comparación la capacidad fiscal per cápita más alta entre todos los municipios.

La distribución de los fondos de Igualación entonces se realizaría en proporción a un índice promedio ponderado de las necesidades fiscales (es decir, la parte de la población, área e I.V.S.) y el factor de la brecha de capacidad fiscal. Nótese que, dada la definición del factor de la brecha de capacidad fiscal, cuanto mayor sea el peso relativo de ese factor, más fuertemente redistributivo sería el proceso. Si bien la composición de los fondos difiere con lo que se reparte actualmente por el CUD-Régimen General, vale la pena hacer la comparación con el nuevo pilar de Igualación en términos de las ponderaciones e indicadores propuestos aquí para su distribución (Tabla 10).

Tabla 10. Distribución del pilar de transferencias de Igualación

	Esquema Actual (CUD-Reg. Gral)	Propuesta - Igualación
Población	62%	60%
Superficie	15%	10%
Inverso de la capacidad tributaria ponderada	23%	-
IVS		10%
Brecha relativa capacidad fiscal		20%

Salud

El componente de Salud de las transferencias fiscales es posiblemente el aspecto más controversial del actual sistema de transferencia, tal como se ha discutido extensamente en las secciones anterior. Vale la pena recordar que la eliminación y reordenamiento de fondos se hicieron de manera tal que los fondos por concepto de Salud sean al menos iguales a los que se distribuyen actualmente para evitar distorsiones de mayor orden. En segundo lugar, se pensarán reformas con el espíritu de mejorar la respuesta que la PBA ha dado al mandato constitucional de garantizar los recursos luego de una transferencia de responsabilidades de un nivel superior de gobierno.

Respecto a propuestas de cambios en los indicadores, la literatura sobre el tema cuenta con una variedad bastante amplia de opciones. En base a la recopilación de la literatura que hacen Tarragona et al (2019) a continuación se listan algunas opciones de indicadores que podrían reemplazar al actual Régimen Salud:

- Población sin cobertura de seguros de salud (ajustada por edad y condición socioeconómica) para el primer nivel y segundo por cápitas (con clearing por origen de los pacientes) (Sarghini 2002).
- Población 35%, NBI 15%, población sin cobertura 10%, defunciones natales 10%, inversa PBG 30% (Acotto et al 2011).
- Índice de riesgo sanitario: NBI, Población sin cobertura de seguros de salud, Tasa de mortalidad infantil, AVPP (Del Prete y Montalvo 2012).
- Población total por municipio y Población sin Cobertura de seguros de salud (Costa et al 2013).
- Programación lineal: Consultas, 0.9%; altas, 1.2%; pacientes-día, 0.9%; NBI, 15.3%; muy bajo peso al nacer, 8.6%; mortalidad neonatal por causas reducibles, 1.8%; mortalidad menores de 5 años, 7.3%; madres adolescentes, 0.9%; mortalidad materna, 0.4%; analfabetismo, 29.3% y desocupación, 33.4% (Lago et al 2012).
- 50% indicadores actuales, 25% población sin cobertura de seguros de salud, 25% por TMI (Sotelo 2009).
- 70% indicadores actuales, pero modificando nivel de complejidad sin usar el mayor, 20% mayores de 65 años, 10% defunciones neonatales (Marotz 2005).

Si bien todas las opciones anteriores tienen un criterio lógico y sentido práctico, es importante notar que muy pocas atienden el factor de la participación municipal en la provisión de salud de cada distrito y por ende al origen del problema discutido que es la transferencia de responsabilidades de gasto diferenciadas. Así, conviene hacer un especial foco en este punto, para intentar capturar mejor las diferentes responsabilidades de gastos en salud.

Como se comentó anteriormente (ver 6.e), el primer punto que se propone es el de descomponer la totalidad de establecimientos sanitarios en hospitalarios y no hospitalarios (e.g. CAPs, UPAs, CIC, etc). Así, vemos que el porcentaje de establecimientos no hospitalarios municipales en cada distrito es alto y relativamente similar en torno a 90% en promedio. Sin embargo, la situación de los establecimientos hospitalarios es bastante heterogénea. En particular, hay 21 municipios que, o bien no cuentan con hospital en su territorio o, si lo hacen, no son de dependencia municipal, otros 27 distritos en donde coexisten hospitales municipales con provinciales y/o nacionales, mientras que en los restantes 87 municipios el traspaso del servicio hospitalario ha sido total, ya que solamente funcionan hospitales municipales. Conviene entonces construir un indicador simple que pueda capturar estas especificidades, siendo que la incorporación de salud en las transferencias se trata de lograr compensar a los municipios por esos servicios que se les han sido descentralizados.

Se podría pensar entonces en un esquema que transfiera la mitad de los recursos de salud atendiendo lo que ocurre con los establecimientos no hospitalarios, y la otra mitad que capture las diferencias en la presencia de hospitales municipales en cada distrito. La primera mitad podría distribuirse en base a criterios básicos y simples de demanda, como ser alguna versión de la población. Aquí lo ideal sería

considerar la población de riesgo (adultos mayores y menores o recién nacidos). Sin embargo, la existencia de programas nacionales de amplia cobertura que atienden ambos grupos poblacionales tales como la prestación del PAMI y el plan NACER, permiten a los fines de simplificar en este trabajo el indicador, utilizar la población total para aproximar a la demanda de servicios de salud general en establecimientos no hospitalarios.

Para la segunda mitad, que intenta captar heterogeneidades en la existencia de hospitales municipales, se podría ajustar los niveles poblacionales de acuerdo con el porcentaje de participación hospitalaria municipal en cada distrito, y distribuir los recursos proporcionales a esa población “ajustada”. Por ejemplo, si el municipio no tiene hospitales, su población valdrá cero, es decir, no será elegible para esta segunda mitad de la distribución de fondos. En cambio, si el 50% de los hospitales en su distrito son de dependencia municipal, su población será reducida a la mitad para el cálculo, mientras que, si el 100% de los hospitales del distrito son municipales, se tomará para el cálculo la población observada en cada caso. Dado que el espíritu de esta reforma es el de corregir el financiamiento fruto del traspaso original de responsabilidades diferenciadas entre municipios, será importante que este indicador no sea dinámico en el tiempo a menos que ocurra un traspaso adicional de servicios al ámbito municipal¹⁷. Esto es, ante la creación de un nuevo hospital municipal el indicador no debiera cambiar, ya que el financiamiento viene a cubrir el traspaso de la función en un momento del tiempo. Por el contrario, si en el futuro la provincia decide transferir un hospital propio al ámbito municipal, el indicador cambiará en consecuencia.

Esta propuesta tiene algunas ventajas y desventajas que conviene discutir. Por un lado, es deseable contar con un indicador simple como este para facilitar su implementación. Más importante aún, a diferencia de la mayoría de las opciones propuestas por la literatura, este indicador intenta con éxito combinar variables objetivas y simples de demanda con las diferentes responsabilidades de oferta evitando caer en la incorporación de múltiples indicadores dinámicos de la oferta sanitaria, creando incentivos perversos. Reduce así notablemente el margen de error que contiene la mayoría de las propuestas analizadas anteriormente que premian por demás a municipios cuya oferta de salud es compartida con otros niveles de gobierno. Adicionalmente reduce drásticamente la volatilidad de los coeficientes, acotando el sesgo dinámico de distribuir de acuerdo a variables que cambian día a día, como los actuales. Por último, en línea con el marco teórico del federalismo, se aproxima a la correcta compensación por el traspaso de una responsabilidad de gasto.

Igualmente, es importante notar que, si bien se reduce el margen de error, continúa existiendo un riesgo menor que es el de no controlar por el tamaño de los establecimientos. Esto es, puede pasar que existan dos municipios con la misma población donde la mitad de los hospitales en sus territorios sean municipales y la otra mitad provinciales, pero en un caso se trate de un hospital chico (donde el grueso de la demanda lo canaliza el provincial) y en otro caso se trate de un hospital municipal grande (que canaliza el grueso de la demanda). En este caso ambos municipios recibirán proporcionalmente lo mismo cuando uno tiene, en el margen, más necesidades que el otro. De todos modos, las ventajas parecen ser bien superiores a las desventajas, por lo cual conviene considerar esta opción.

¹⁷ Algo similar ocurrió en el ámbito nacional que, en 1987 cuando se sancionó el régimen transitorio de coparticipación se corrigió el financiamiento acorde al traspaso de funciones educativas observando los pesos relativos al momento. No se estableció en ningún momento que el financiamiento debiera variar de acuerdo a la evolución dinámica de variables ligadas a la oferta de ese servicio.

Por último, es importante destacar la variedad de situaciones que se presentan en distintos tipos de municipios que pueden dar lugar a complementos en este tipo de propuestas que atiendan estas situaciones. En particular, en aquellos municipios altamente poblados y urbanizados las externalidades interjurisdiccionales suelen ser significativas, especialmente en materia de provisión pública de salud (i.e. pacientes que se residen en un distrito, pero se atienden en otro). Así, la necesidad de tener claros esquemas de acuerdos y coordinación entre municipios en el marco de una planificación de red sanitaria es fundamental. Incluso, siguiendo la lógica propia de la teoría del federalismo, si las externalidades son lo suficientemente grandes, se justifica una participación central de niveles de gobierno superior, ya sea desde la planificación o incluso desde la centralización en la provisión de servicios en esos casos.

Propuestas

En consecuencia, y dando pie a la siguiente sección, se presentan tres opciones que se desprenden lo comentado hasta aquí en el trabajo en orden incremental. La primera consiste en aplicar la reforma planteada, pero continuar repartiendo los fondos por Salud como hasta ahora, con el fin de apreciar su relevancia. La segunda, como paso intermedio, consiste en aplicar la reforma planteada y distribuir los recursos por Salud de acuerdo a una combinación simple de las propuestas recolectadas de la literatura. La tercera, recogiendo plenamente los aportes de este trabajo, consiste en aplicar la reforma planteada y distribuir los fondos de salud controlando por las distintas responsabilidades de gasto, en línea a lo desarrollado en la sección anterior.

1. Reforma general + Fondo de Salud sin cambios.
2. Reforma general + Fondo de Salud: 50% por población de riesgo y 50% por población sin cobertura de seguros de salud.
3. **Reforma general + Fondo de Salud: 50% por población y 50% por población ajustada por participación de hospitales municipales.**

c. Simulaciones de impacto por municipio

A continuación, resta simular los impactos de las distintas opciones de reformas detalladas anteriormente. Las simulaciones consisten en aplicar distintos tipos de distribuciones al nuevo esquema de transferencias propuesto en la sección anterior. En particular, se simulará la distribución de los recursos utilizando los datos de 2019 para poder comparar con mayor grado de actualidad. Adicionalmente, en línea con la metodología que actualmente utiliza la PBA, la población utilizada para los municipios de Pinamar, La Costa, Monte Hermoso y Villa Gesell incluyen el flujo turístico.

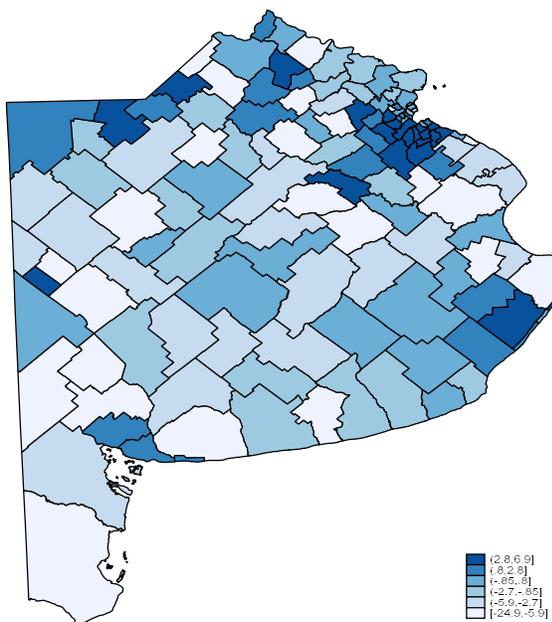
Pilar	Simulación 1	Simulación 2	Simulación 3
-------	--------------	--------------	--------------

Igualación	Según propuesta (Población 60%, Superficie 10%, IVS 10%, Brecha capacidad fiscal 20%)	Según propuesta (Población 60%, Superficie 10%, IVS 10%, Brecha capacidad fiscal 20%)	Según propuesta (Población 60%, Superficie 10%, IVS 10%, Brecha capacidad fiscal 20%)
Salud	Sin cambios	Población de riesgo 50%, población sin cobertura de seguros de salud 50%	Población 50%, Población ajustada por hospitales municipales 50%
Otras condicionadas	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios
Participación de Ingresos	Sin cambios	Sin cambios	Sin cambios

Simulación 1

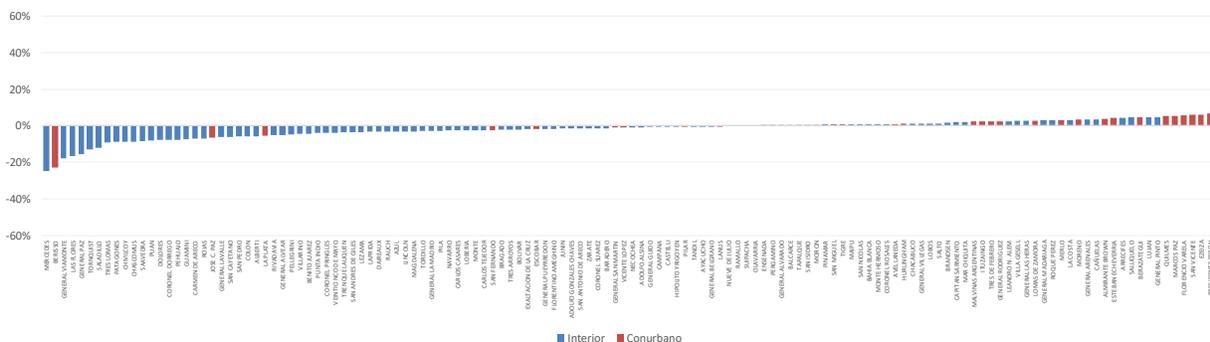
De acuerdo a la propuesta, el 57% del total de recursos a distribuir, es decir aquellos que nutren al pilar de Igualación pasan a distribuirse con los cambios mencionados en la sección anterior (en relación al CUD-General). Allí se incorpora la variable de IVS al tiempo que se modifica la forma de capturar la capacidad fiscal, dotando con ambos cambios de mayor redistribución hacia municipios necesitados. A su vez, el pilar de Salud continúa distribuyéndose como ocurrió en 2019. Así, los resultados muestran cambios relativamente moderados. En efecto, son 53 los municipios ganadores, entre los cuales 24 pertenecen al conurbano y son los que mayores diferencias positivas registran (Gráfico 41). Medido en porcentaje de los ingresos, el municipio que más se beneficia ampliaría casi 7% su presupuesto, mientras que el distrito que más se perjudica perdería casi 25% de sus recursos totales.

Gráfico 40. Simulación 1: Variación respecto a situación actual (en % de sus Ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia en base a Min Economía PBA.

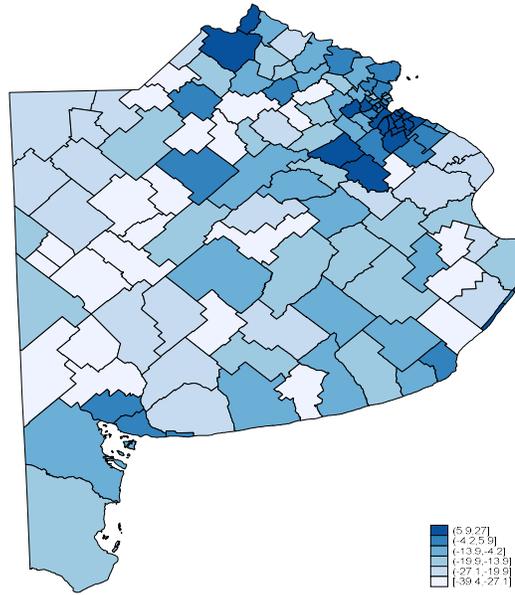
Gráfico 41. Transferencias Simulación 1 - Variación respecto a situación actual en % de sus Ingresos



Simulación 2

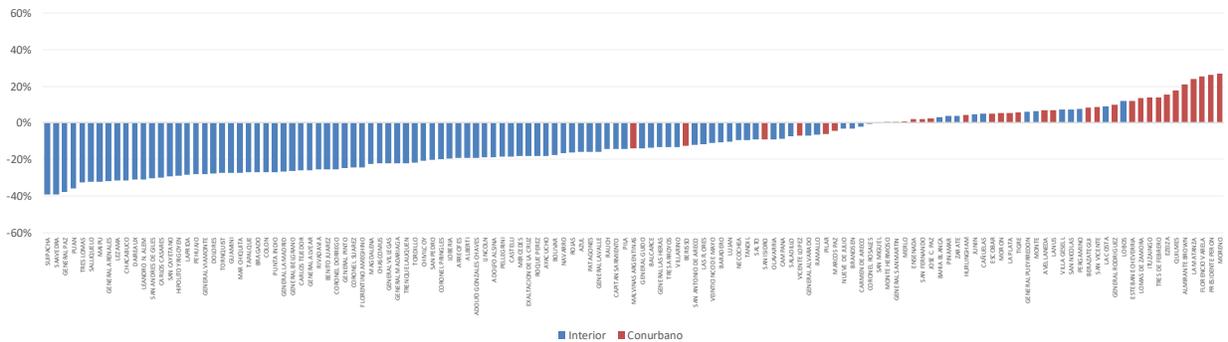
La Simulación 2 consiste en distribuir el pilar de Igualación igual que en la Simulación 1, pero el Fondo de Salud utilizando en la misma proporción los indicadores de población sin cobertura de seguros de salud, y la población ponderada por riesgo (menores y mayores). Los resultados muestran a 39 municipios ganadores, de los cuales 26 pertenecen al conurbano bonaerense y también son aquellos que mayores diferencias positivas muestran. Esta propuesta es la que mayor efecto redistributivo tiene en términos de magnitud de recursos. En efecto, el distrito más beneficiado por el cambio ampliaría su presupuesto 27%, mientras los más perjudicados pierden cerca de 39% de sus recursos.

Gráfico 42. Simulación 2: Variación respecto a situación actual (en % de sus Ingresos totales)



Fuente: Elaboración propia en base a Min Economía PBA.

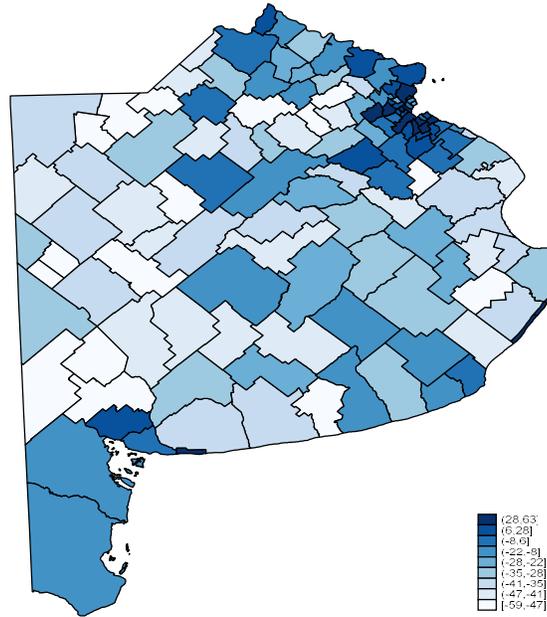
Gráfico 43. Transferencias Simulación 2 - Variación respecto a situación actual en % de sus Ingresos-



Simulación 3

La Simulación 3, comprende todas las propuestas de este trabajo y consiste en distribuir el pilar de igualación como en la Simulación 1, y el Fondo de Salud 50% en proporción a la población y 50% de acuerdo a la población ajustada por presencia de hospitales municipales. Los resultados muestran a 38 municipios ganadores, de los cuales 25 pertenecen al conurbano bonaerense y también son aquellos que mayores diferencias positivas muestran. Esta propuesta es notablemente más distributiva que la simulación 1, pero algo menos que la 2 en términos de magnitud de recursos. En efecto, los distritos más beneficiados por el cambio ampliarían sus presupuestos 60%, mientras los más perjudicados pierden cerca de 55/60% de sus recursos.

Gráfico 44. Simulación 3: Variación respecto a situación actual (en % de sus Ingresos totales)



redistribución hacia los distritos más necesitados y poblados se traduce en aumentos pequeños en términos per cápita.

Pero más importante aún, al incluir el cambio en el Fondo de Salud (especialmente la propuesta número 3), cuyo objetivo es compensar las diferentes responsabilidades de gastos de la manera más eficiente, no es necesariamente esperable que la reforma en su totalidad mejore el sesgo redistributivo.

Tabla 11. Ganadores y Perdedores

	Sim 1	Sim 2	Sim 3
Ganadores	53	39	38
<i>Conurbano</i>	24	26	25
Perdedores	82	96	97
Variación en % de ingresos			
Max	7%	27%	63%
Min	-25%	-39%	-60%

Gráfico 46. Sim 1. Transferencias per cápita vs. NBI

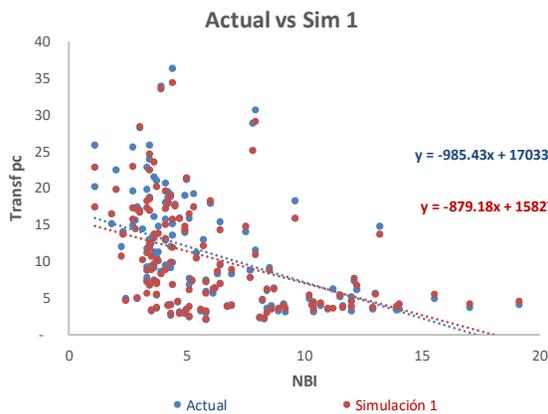
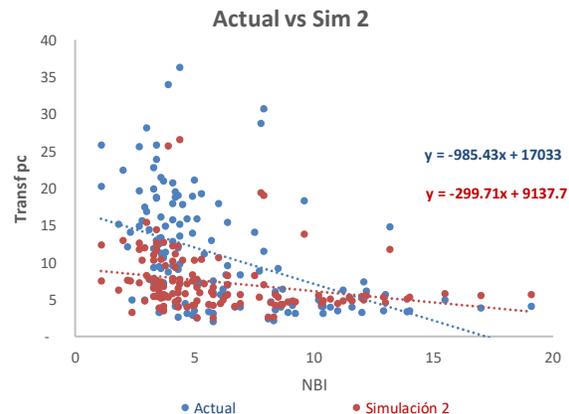
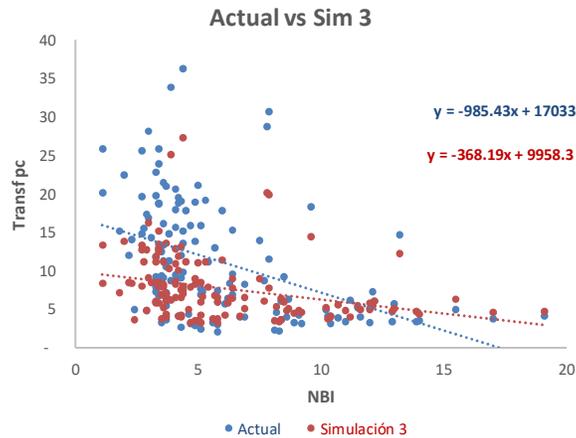


Gráfico 47. Sim 2. Transferencias per cápita vs. NBI



Fuente: Elaboración propia en base a Min. Economía PBA

Gráfico 48. Sim 3. Transferencias per cápita vs. NBI



d. Transición y Economía política de la reforma

Es evidente que cualquier reforma al sistema de transferencias a municipios tendrá su principal limitante en la economía política de dicha reforma y el diseño de la transición. Sin desconocer la complejidad del diseño político de una reforma de este estilo, es útil tener como referencia experiencias recientes en la materia. Por ejemplo, en 2018 se ha logrado modificar el reparto del fondo educativo que hasta el momento era distribuido por el CUD, pasando a depender desde entonces, de variables educativas (e.g. matrículas, resultados pruebas Aprender).

En cualquier caso, dada la magnitud de una reforma general de las transferencias requerirá sin lugar a dudas de una ventana de oportunidad en materia política y por eso vale la pena estar preparado para cuando eso ocurra. Más aún, cualquier reforma que apunte tanto a mejorar el sesgo redistributivo como compensar correctamente por las distintas responsabilidades de gasto en relación con el actual sistema, necesariamente tendrá un gran número de perdedores. En efecto, en las 3 propuestas detalladas anteriormente, al menos dos tercios de los municipios resultan perdedores, lo cual hace más difícil llegar a los consensos necesarios.

Existen diversas alternativas de transición en este tipo de reformas. En primer lugar, conviene establecer a priori el periodo total de transición (e.g. 3 años, 5 años, 10 años, etc). Adicionalmente se pueden mencionar opciones listadas a continuación en orden de gradualidad:

1. Comenzar distribuyendo solamente el 10% de los recursos bajo el nuevo esquema, y 90% con el esquema actual. Al año siguiente el 20% con el nuevo régimen, y el 80% con el actual. Aumentando así 10 puntos porcentuales por año hasta alcanzar luego de una década la transición total.
2. Distribuir sumas fijas equivalentes a las transferidas del año previo a la reforma y todos los recursos adicionales a esos, producto de la propia nominalidad de la economía, serán distribuidos bajo el nuevo régimen, dejando diluir el régimen previo a medida que esos valores nominales

vayan perdiendo valor. La gradualidad real de esta propuesta dependerá lógicamente del nivel de inflación del futuro.

Adicionalmente, otras opciones que pueden ser complementarias entre sí y también con las opciones anteriores, son:

3. Una ampliación del *pool* de recursos transitoriamente (distribución primaria), para compensar desde el gobierno provincial a los perdedores. Esto requerirá lógicamente de un esfuerzo presupuestario del gobierno provincial.
4. Establecer un periodo de transición en que los perdedores reciban una compensación, pagada por los ganadores, en forma proporcional y gradualmente decreciente en el periodo establecido.

Por último, alejándose un poco más de los resultados que estrictamente salen de la reforma planteada, otra propuesta de transición transversal es reducir a la mitad (o en la porción que sea posible acordar) la diferencia entre los coeficientes actuales y los resultantes de la reforma, para luego aplicar cualquiera de las opciones de transición comentadas anteriormente.

8. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado analizar el caso de las transferencias fiscales entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios con el objetivo de diagnosticarlo lo más exhaustivamente posible desde la óptica del federalismo fiscal aplicado y poder proponer opciones de reforma que mejoren sus debilidades.

Al revisar el marco teórico del federalismo fiscal y la literatura sobre transferencias entre niveles de gobierno, se encontró que es escasa la referencia cuando se trata de niveles intermedios de gobierno. En particular, se sugiere que en principio son los mismos lineamientos que aplican a gobiernos generales los que debieran funcionar en gobiernos intermedios y locales, pero las especificidades de cada caso deben guiar su diseño. Más aún, al revisar la experiencia internacional comparable -esto es, provincias grandes de países vecinos grandes y federales (i.e. San Pablo y Ciudad de México)-, tampoco se encuentra un criterio homogéneo, sino que depende sensiblemente de cada caso. Por ejemplo, en ninguno de ellos se reparte el grueso de los fondos automáticos de acuerdo a indicadores sectoriales, como es la salud en la PBA (solamente Brasil cuenta con transferencias puntuales condicionadas para esos fines). Incluso al estudiar lo que pasa en las 23 provincias de Argentina que cuentan con gobiernos municipales se encuentra que, si bien existen ciertos patrones comunes, cada provincia tiene su propio régimen que en muchos casos presentan diferencias importantes en la forma en que organizan su relación fiscal con los gobiernos locales.

La Provincia de Buenos Aires se enmarca entonces en el contexto de un país ampliamente heterogéneo, cuyas disparidades se replican en sus 135 municipios, entre otras cosas, en capacidades fiscales muy diversas. Los datos muestran que los municipios en promedio tienen muy baja autonomía fiscal (financian 30% de sus presupuestos con ingresos propios) al tiempo que se han tenido que hacer cargo de funciones del sector público muy relevantes, como la salud. En consecuencia, el sistema de transferencias fiscales ha tenido en las últimas 3 o 4 décadas una relevancia central.

El diagnóstico que se llevó a cabo de este esquema arroja algunas conclusiones. En primer lugar, el sistema no parece seguir un criterio puramente devolutivo, al existir un amplio número de municipios beneficiarios/aportantes netos. Sin embargo, al correr las evaluaciones con distintas variables proxy de necesidades fiscales, se encontró que el sistema tampoco parece tener un sesgo redistributivo hacia aquellos municipios más necesitados, sino más bien el contrario, con un claro perjuicio relativo hacia los municipios del conurbano bonaerense. Por otra parte, el sistema genera un alto grado de volatilidad presupuestaria en los municipios, perjudicando la previsibilidad y planeamiento fiscal. En ambos casos se observa que el principal factor explicativo de estos resultados proviene del régimen de salud de la coparticipación, responsable de cerca del 37% de los recursos transferidos.

Este financiamiento del sistema de salud municipal presenta rasgos particulares. En primer lugar, se trata de una función que no ha sido completamente transferida a los municipios, coexistiendo en algunos distritos los tres niveles de gobierno prestando el servicio en el mismo territorio. En segundo lugar, su principal canal de financiamiento, el régimen de salud de la Coparticipación se rige por una serie de indicadores ligados a la oferta del servicio sanitario cuyos efectos sobre los incentivos y la eficiencia del sistema ya han sido ampliamente analizados críticamente por la literatura (i.e. tiene un sesgo al tratamiento de la enfermedad y no de la prevención, premia la complejidad hospitalaria, no considera los

factores de riesgo, promueve indirectamente las estadías prolongadas y no captura el efecto del recupero de costo de los establecimientos públicos).

Bajo este diagnóstico es que se propuso un rediseño del sistema de transferencias con tres ejes como guía: simplificarlo, aumentar el sesgo redistributivo hacia municipios más necesitados y mejorar el financiamiento de la salud municipal. Para ello se propuso primero eliminar y reordenar los diversos fondos existentes con el fin de contar con tres pilares de transferencias que ataquen objetivos claros (i.e. participación de ingresos, igualación, sectoriales). En segundo lugar, dotar de mayores recursos al pilar de igualación y modificar algunos de sus indicadores para capturar mejor las necesidades fiscales de los municipios aumentando su sesgo redistributivo. Por último, para mejorar el financiamiento de la salud pública municipal, se propuso pasar de usar indicadores de oferta a utilizar indicadores de demanda, controlando por el factor de los distintos grados de responsabilidad sanitaria que existen entre los distintos municipios.

La simulación de estas reformas arroja resultados esperables. Por un lado, el sistema en su totalidad mejora parcialmente su efecto redistributivo. Asimismo, logra simplificar el sistema y remover los incentivos perversos de contar con indicadores de oferta sanitaria provistos por los propios receptores de los fondos, reduciendo sensiblemente la volatilidad presupuestaria de los municipios, toda vez que pasan a depender de indicadores estables (e.g. población). Adicionalmente, la propuesta es innovadora al hacer el esfuerzo de reducir el margen de error en la asignación de recursos que implica una reforma de este estilo, controlando por el grado de responsabilidad de cada municipio en la provisión de salud pública.

En consecuencia, los resultados muestran cambios significativos en términos presupuestarios con un gran número de municipios perdedores que permiten mejorar la situación relativa los municipios más necesitados (muchos de ellos en el conurbano). Estos resultados son esperables dado el diagnóstico y punto de partida. En efecto, cualquier reforma del sistema que tenga como fin mejorar la situación relativa de los municipios más necesitados y revertir el régimen de salud desde la oferta a la demanda, arribará a resultados similares.

En el plano pragmático, lo cierto es que la economía política de la reforma es tanto o más importante que la reforma en sí, máxime si se considera la magnitud de los cambios y la historia conflictiva en la materia. Por ello, pensar en esquemas de transición graduales e incluso acompañados de esfuerzos fiscales adicionales por parte del gobierno provincial para atenuar los efectos de los “perdedores” será crucial. Si bien este tipo de reformas necesita de una ventana de oportunidad política para que puedan materializarse, es bueno estar preparado para cuando eso ocurra con el diagnóstico y la hoja de ruta apropiados.

9. Referencias

- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. *American Economic Review* 57, 3: 415 - 426.
- Boadway, R.W. and Wildasin, D.E. (1984). Public Sector Economics. *Boston: Little, Brown*.
- Boadway, R and Shah, A. (2007). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. *Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank. © World Bank.* <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7171> License: CC BY 3.0 IGO
- Brennan and Buchanan (1977). Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8 pp. 255-274
- Buchanan, J. M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review, Vol.40*.
- Cetrángolo et al. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie Estudios y Perspectivas. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*.
- Cetrángolo, O. y Jimenez J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL 84. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*.
- Cetrángolo, O. y Gatto, F. (2002). Descentralización fiscal en argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. *Seminario "Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores". ILPES*.
- Chiara, M., Di Virgilio, M. y Ariovich A. (2010). 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.
- Costa, A., Montalvo, M., Alvaro, P., & San Martín, M. (2013). Propuesta para la modificación de la Coparticipación en Salud en la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Mimeo.
- Gouvea M. A. et al (2009). Differentiation of Municipalities in São Paulo State based on Constitutional Transferences and Income Tributary Taxes. *ANPAD, Brazilian Administration Review*.
- Gobierno Federal de México (2012). Manual de Transferencias Federales para Municipios. *SEGOB, Instituto Nacional para el Federalismo y El desarrollo Municipal*.
- Gramlich, E. (1969). State and Local Governments and their Budget Constraint. *International Economic Review*, Vol. 10 (June), 163-182.
- Gramlich, E.M. (1977). Intergovernmental grants: A review of the empirical literature. In W.E. Oates (Ed.), *The political economy of fiscal federalism*, 219–240. Lexington, MA: Lexington Books.
- Jimenez J.P. et al. (2012). Revenue sharing: The case of Brazil's ICMS. *Macroeconomía del Desarrollo Serie 121, CEPAL. Economic Development Division*.
- Lago, F.P., Moscoso, N.S., Elorza, M.E. (2012). Descentralización y equidad: el gasto público. *Salud Colectiva*, 263-274.
- López Accotto, A., Martínez, C., & Grinberg, I. (2011). Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense. Buenos Aires: UNGS.

- Marotz, S. (2005). *Informe sobre coparticipacion*. La Plata: PNUD.
- Martinez-Vazquez, J. y Sepulveda, C. (2011). Intergovernmental Transfers in Latin America: A policy reform perspective. *International Studies Program, Working Paper 11-08*, Georgia State University.
- Ministerio Economía PBA (2019). Evolución Económica-Financiera 2009-2018 Municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Subsecretaría de política y coordinación económica, Dirección provincial de coordinación municipal y programas de desarrollo*.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1993). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. *Quinta edición, McGrawHill, Madrid*.
- Oates, W. E. (1977). Federalismo Fiscal. *Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid*.
- Oates, W. E. (1988). On the Measurement of congestion in the provision of local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, Vol. 24.
- Oates, W. W. (2005). Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373, 2005
- Oates, W. W. (2006). On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. *Institute for Federalism and Intergovernmental Relations, Working Paper No. 2006-05*
- Palacio, J. M. (2012). La Provincia de Buenos Aires en la historia y en la historiografía. *Colección Historia de la provincia de Buenos Aires. Dirigido por Hernan Otero. Buenos Aires. Unipe Editorial Universitaria*.
- Piffano, H. L. P. (2007). Los Grandes Dilemas de la Cuestión Fiscal Federal y los Consensos Académicos y Políticos. *Documento de Trabajo Nro. 67, Universidad Nacional de La Plata*
- Porto, A (2004). Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal. *Universidad de La Plata*
- Porto, A (2007). Financiamiento de los Gobiernos Municipales en el Cono Sur: el papel de los impuestos y de las tarifas al usuario. *Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Regional RG-P1186*
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*.10, Núm. 2: 201.
- Sarghini, J. (2002). Estado de situación y propuesta de reforma del sistema médico asistencial público de la Provincia de Buenos Aires. (M. d. Aires, Ed.) *Cuadernos de Economía*(63).
- Serra J. y Afonso J. R. (2007). El federalism fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la CEPAL 91. CEPAL*.
- Shah, A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. *Policy and Research Series, The World Bank*.
- Shah, A. (2006). Theory and Practice of Intergovernmental Transfers. *The World Bank*.
- Shah, A. (2007). Introduction: Principles of Fiscal Federalism. *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives, Global Dialogue on Federalism Series, McGill-Queen University Press*, pp 3-42.
- Sotelo, R. (2009). Coparticipación Municipal de la Provincia de Buenos Aires. *Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Universidad Nacional de La Plata*.

- Stiglitz, J. (1988). La economía del sector público. *Antoni Bosch, Barcelona*.
- Terragona et al (2019). Alternativas para el financiamiento del sistema de salud en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Consejo Federal de Inversiones*.
- Ternavasio, M. (2013). De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880). *En Historia de la Provincia de Buenos Aires. Unipe Editorial Universitaria*.
- Tiebout, Ch. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*.
- Weingast (2006). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. *Documento de trabajo , Hoover Institution, Stanford University*.
- Weingast (2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics, 65*.
- World Bank Group (2008). Brazil, Topics in Fiscal Federalism. *Brazil Country Management Unit. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Latin America and the Caribbean Region*.

10. Anexo estadístico

RESUMEN TRANSFERENCIAS TOTALES AÑO 2019

En millones de \$ constantes de 2018

MUNICIPIOS	ACTUAL	SIM 1	SIM 2	SIM 3	Var SIM 1	Var SIM 2	Var SIM 3
ADOLFO ALSINA	320	316	214	229	-1%	-33%	-28%
ADOLFO GONZALES CHAVES	210	205	144	154	-2%	-31%	-27%
ALBERTI	128	114	81	90	-11%	-37%	-30%
ALMIRANTE BROWN	1740	1916	2684	2253	10%	54%	29%
ARRECIFES	264	285	170	192	8%	-36%	-27%
AVELLANEDA	1045	1101	1418	1288	5%	36%	23%
AYACUCHO	387	383	249	266	-1%	-36%	-31%
AZUL	612	576	434	449	-6%	-29%	-27%
BAHIA BLANCA	1088	1133	1242	1196	4%	14%	10%
BALCARCE	417	420	304	339	1%	-27%	-19%
BARADERO	244	237	185	213	-3%	-24%	-13%
BENITO JUAREZ	401	370	208	225	-8%	-48%	-44%
BERAZATEGUI	1332	1454	1555	1300	9%	17%	-2%
BERISSO	549	315	420	355	-43%	-24%	-35%
BOLIVAR	443	424	261	288	-4%	-41%	-35%
BRAGADO	437	420	231	268	-4%	-47%	-39%
BRANDSEN	159	165	148	168	4%	-7%	5%
CAMPANA	598	583	406	479	-2%	-32%	-20%
CAÑUELAS	258	280	288	272	9%	12%	5%
CAPITAN SARMIENTO	121	126	80	92	4%	-33%	-23%
CARLOS CASARES	348	333	167	184	-4%	-52%	-47%
CARLOS TEJEDOR	243	234	147	157	-4%	-40%	-35%
CARMEN DE ARECO	101	89	98	87	-12%	-3%	-14%
CASTELLI	146	144	84	91	-1%	-42%	-38%
CHACABUCO	625	638	278	317	2%	-55%	-49%
CHASCOMUS	438	362	240	276	-17%	-45%	-37%
CHIVILCOY	586	480	329	333	-18%	-44%	-43%
COLON	281	250	137	157	-11%	-51%	-44%
CORONEL DORREGO	310	273	186	201	-12%	-40%	-35%
CORONEL PRINGLES	340	316	219	237	-7%	-36%	-30%
CORONEL ROSALES	304	311	300	302	2%	-1%	-1%
CORONEL SUAREZ	538	525	286	320	-2%	-47%	-41%
DAIREAUX	349	330	171	184	-5%	-51%	-47%
DOLORES	336	287	164	186	-14%	-51%	-45%
ENSENADA	232	233	253	211	0%	9%	-9%
ESCOBAR	845	781	1019	1071	-8%	21%	27%
ESTEBAN ECHEVERRIA	1175	1287	1501	1675	10%	28%	43%
EXALTACION DE LA CRUZ	273	261	158	178	-4%	-42%	-35%
EZEIZA	564	686	869	721	22%	54%	28%
FLORENCIO VARELA	1603	1768	2349	1943	10%	47%	21%
FLORENTINO AMEGHINO	166	160	82	89	-4%	-51%	-47%
GENERAL ALVARADO	275	276	226	253	0%	-18%	-8%
GENERAL ALVEAR	217	199	124	133	-8%	-43%	-39%
GENERAL ARENALES	221	234	107	119	6%	-52%	-46%
GENERAL BELGRANO	232	230	122	136	-1%	-47%	-41%
GENERAL GUIDO	95	94	72	71	-1%	-24%	-26%
GENERAL LA MADRID	279	266	155	163	-5%	-44%	-42%
GENERAL LAS HERAS	124	132	85	97	7%	-31%	-22%
GENERAL LAVALLE	106	93	72	75	-13%	-32%	-30%
GENERAL MADARIAGA	276	291	162	176	5%	-41%	-36%
GENERAL PAZ	212	159	83	92	-25%	-61%	-56%
GENERAL PINTO	241	265	117	126	10%	-52%	-48%
GENERAL PUEYRREDON	1904	1747	2422	2022	-8%	27%	6%
GENERAL RODRIGUEZ	293	329	444	410	12%	51%	40%
GENERAL SAN MARTIN	1637	1576	1670	1719	-4%	2%	5%

GENERAL VIAMONTE	259	183	139	153	-29%	-46%	-41%
GENERAL VILLEGAS	552	564	328	351	2%	-41%	-36%
GUAMINI	265	235	153	164	-12%	-42%	-38%
HIPOLITO YRIGOYEN	162	160	78	87	-1%	-52%	-46%
HURLINGHAM	716	735	792	928	3%	11%	30%
ITUZAINGO	486	523	711	595	8%	46%	22%
JOSE C. PAZ	1364	1203	1423	1530	-12%	4%	12%
JUNIN	372	354	426	370	-5%	15%	-1%
LA COSTA	959	1033	1177	1566	8%	23%	63%
LA MATANZA	5807	6748	9091	8748	16%	57%	51%
LA PLATA	2352	1980	2735	2346	-16%	16%	0%
LANUS	1596	1573	1945	1632	-1%	22%	2%
LAPRIDA	243	229	121	130	-6%	-50%	-46%
LAS FLORES	234	163	184	167	-30%	-21%	-28%
LEANDRO N. ALEM	254	264	122	135	4%	-52%	-47%
LEZAMA	113	106	50	56	-6%	-56%	-51%
LINCOLN	492	464	321	355	-6%	-35%	-28%
LOBERIA	315	301	213	226	-4%	-32%	-28%
LOBOS	159	164	207	180	3%	31%	13%
LOMAS DE ZAMORA	2004	2198	2910	2771	10%	45%	38%
LUJAN	601	662	468	445	10%	-22%	-26%
MAGDALENA	222	210	135	150	-5%	-39%	-32%
MAIPU	215	218	104	113	1%	-51%	-47%
MALVINAS ARGENTINAS	2353	2480	1570	1769	5%	-33%	-25%
MAR CHIQUITA	337	351	165	182	4%	-51%	-46%
MARCOS PAZ	330	364	302	331	11%	-8%	0%
MERCEDES	482	240	306	264	-50%	-37%	-45%
MERLO	2732	2868	2767	2906	5%	1%	6%
MONTE	124	118	140	125	-5%	13%	1%
MONTE HERMOSO	131	135	133	177	3%	2%	36%
MORENO	1550	1656	2404	2150	7%	55%	39%
MORON	1038	1062	1241	1190	2%	20%	15%
NAVARRO	189	179	121	134	-6%	-36%	-29%
NECOCHEA	633	621	498	535	-2%	-21%	-15%
NUEVE DE JULIO	342	339	320	335	-1%	-6%	-2%
OLAVARRIA	811	810	609	682	0%	-25%	-16%
PATAGONES	553	478	417	437	-14%	-25%	-21%
PEHUAJO	540	471	283	300	-13%	-48%	-44%
PELLEGRINI	110	100	68	73	-9%	-38%	-33%
PERGAMINO	427	428	520	447	0%	22%	5%
PILA	132	125	96	100	-5%	-27%	-25%
PILAR	1690	1661	1361	1532	-2%	-19%	-9%
PINAMAR	258	265	295	383	3%	15%	49%
PRESIDENTE PERON	333	367	462	384	10%	39%	15%
PUAN	407	359	194	209	-12%	-52%	-49%
PUNTA INDIO	151	141	81	89	-7%	-47%	-41%
QUILMES	1809	2080	2723	2695	15%	50%	49%
RAMALLO	210	208	164	191	-1%	-22%	-9%
RAUCH	236	218	156	170	-8%	-34%	-28%
RIVADAVIA	329	298	177	190	-9%	-46%	-42%
ROJAS	264	225	171	191	-15%	-35%	-28%
ROQUE PEREZ	174	185	103	113	7%	-40%	-35%
SAAVEDRA	418	361	154	173	-14%	-63%	-59%
SALADILLO	252	180	208	186	-29%	-17%	-26%
SALLIQUELO	131	142	54	61	8%	-59%	-53%
SALTO	237	243	192	217	3%	-19%	-8%
SAN ANDRES DE GILES	298	279	140	157	-6%	-53%	-47%
SAN ANTONIO DE ARECO	201	193	123	143	-4%	-39%	-29%
SAN CAYETANO	215	192	105	112	-11%	-51%	-48%
SAN FERNANDO	643	569	708	781	-12%	10%	21%
SAN ISIDRO	1583	1617	1009	1275	2%	-36%	-19%
SAN MIGUEL	1282	1309	1268	1461	2%	-1%	14%
SAN NICOLAS	479	498	635	539	4%	32%	13%

SAN PEDRO	518	458	312	356	-12%	-40%	-31%
SAN VICENTE	294	329	345	376	12%	17%	28%
SUIPACHA	160	159	71	79	0%	-55%	-51%
TANDIL	876	864	648	749	-1%	-26%	-15%
TAPALQUE	258	261	141	149	1%	-45%	-42%
TIGRE	1287	1340	1650	1822	4%	28%	42%
TORDILLO	54	51	34	35	-5%	-38%	-35%
TORNQUIST	290	220	140	150	-24%	-52%	-48%
TRENQUE LAUQUEN	555	512	298	338	-8%	-46%	-39%
TRES ARROYOS	529	503	375	340	-5%	-29%	-36%
TRES DE FEBRERO	904	977	1339	1356	8%	48%	50%
TRES LOMAS	140	119	63	72	-15%	-55%	-49%
VEINTICINCO DE MAYO	340	320	281	309	-6%	-17%	-9%
VICENTE LOPEZ	1329	1262	865	964	-5%	-35%	-27%
VILLA GESELL	340	366	406	532	8%	19%	56%
VILLARINO	456	425	363	379	-7%	-21%	-17%
ZARATE	479	458	543	550	-4%	13%	15%

RESUMEN TRANSFERENCIAS TOTALES PER CAPITA AÑO 2019

En \$ constantes de 2018

MUNICIPIOS	ACTUAL	SIM 1	SIM 2	SIM 3	Var SIM 1	Var SIM 2	Var SIM 3
ADOLFO ALSINA	18,754	18,490	12,550	13,415	-264	-6,204	-5,338
ADOLFO GONZALES CHAVES	17,405	16,991	11,935	12,762	-413	-5,470	-4,643
ALBERTI	12,023	10,680	7,575	8,465	-1,343	-4,447	-3,557
ALMIRANTE BROWN	3,147	3,465	4,854	4,075	318	1,707	928
ARRECIFES	9,091	9,819	5,864	6,597	728	-3,228	-2,494
AVELLANEDA	3,050	3,214	4,139	3,758	164	1,089	709
AYACUCHO	19,040	18,854	12,262	13,077	-186	-6,778	-5,963
AZUL	9,371	8,827	6,649	6,882	-544	-2,722	-2,489
BAHIA BLANCA	3,608	3,758	4,118	3,965	151	510	358
BALCARCE	9,515	9,582	6,930	7,741	67	-2,585	-1,775
BARADERO	7,436	7,234	5,657	6,489	-202	-1,780	-947
BENITO JUAREZ	19,833	18,269	10,284	11,118	-1,564	-9,549	-8,715
BERAZATEGUI	4,107	4,484	4,797	4,008	376	689	-99
BERISSO	6,207	3,564	4,745	4,014	-2,643	-1,462	-2,193
BOLIVAR	12,970	12,400	7,632	8,421	-571	-5,339	-4,549
BRAGADO	10,577	10,170	5,584	6,472	-407	-4,993	-4,105
BRANDSEN	6,042	6,268	5,608	6,357	226	-434	316
CAMPANA	6,327	6,175	4,302	5,070	-152	-2,025	-1,257
CAÑUELAS	4,965	5,400	5,559	5,234	435	594	270
CAPITAN SARMIENTO	8,331	8,692	5,540	6,378	361	-2,790	-1,953
CARLOS CASARES	15,670	14,973	7,507	8,289	-697	-8,163	-7,381
CARLOS TEJEDOR	20,963	20,198	12,670	13,532	-766	-8,293	-7,431
CARMEN DE ARECO	6,873	6,082	6,638	5,921	-791	-235	-952
CASTELLI	17,811	17,559	10,269	11,094	-252	-7,542	-6,716
CHACABUCO	12,842	13,105	5,715	6,500	262	-7,127	-6,342
CHASCOMUS	11,955	9,873	6,554	7,527	-2,081	-5,401	-4,428
CHIVILCOY	9,136	7,471	5,134	5,186	-1,664	-4,002	-3,950
COLON	11,308	10,035	5,485	6,292	-1,273	-5,823	-5,016
CORONEL DORREGO	19,597	17,261	11,763	12,706	-2,336	-7,834	-6,890
CORONEL PRINGLES	14,819	13,789	9,543	10,344	-1,030	-5,275	-4,475
CORONEL ROSALES	4,896	4,996	4,834	4,867	100	-62	-29
CORONEL SUAREZ	14,042	13,691	7,453	8,346	-350	-6,589	-5,696
DAIREAUX	20,669	19,536	10,126	10,912	-1,133	-10,544	-9,757
DOLORES	12,432	10,631	6,051	6,878	-1,801	-6,381	-5,553
ENSENADA	4,090	4,101	4,457	3,711	11	366	-380
ESCOBAR	3,955	3,657	4,769	5,014	-298	814	1,058
ESTEBAN ECHEVERRIA	3,903	4,276	4,988	5,566	373	1,085	1,663
EXALTACION DE LA CRUZ	9,163	8,761	5,295	5,970	-402	-3,869	-3,193
EZEIZA	3,447	4,189	5,310	4,401	742	1,863	955
FLORENCIO VARELA	3,762	4,149	5,514	4,562	387	1,752	800

FLORENTINO AMEGHINO	18,771	18,072	9,229	10,013	-699	-9,542	-8,758
GENERAL ALVARADO	6,944	6,976	5,700	6,393	32	-1,243	-551
GENERAL ALVEAR	19,494	17,840	11,114	11,935	-1,653	-8,380	-7,559
GENERAL ARENALES	14,832	15,677	7,176	8,017	844	-7,656	-6,815
GENERAL BELGRANO	13,343	13,225	7,033	7,840	-118	-6,310	-5,503
GENERAL GUIDO	33,898	33,451	25,632	25,064	-447	-8,266	-8,835
GENERAL LA MADRID	25,855	24,659	14,415	15,117	-1,195	-11,439	-10,738
GENERAL LAS HERAS	8,295	8,853	5,702	6,497	558	-2,593	-1,799
GENERAL LAVALLE	28,756	25,134	19,413	20,181	-3,622	-9,344	-8,575
GENERAL MADARIAGA	13,991	14,757	8,205	8,924	766	-5,786	-5,067
GENERAL PAZ	18,929	14,237	7,431	8,241	-4,692	-11,497	-10,688
GENERAL PINTO	21,441	23,537	10,381	11,176	2,096	-11,060	-10,265
GENERAL PUEYRREDON	3,076	2,822	3,914	3,267	-254	837	191
GENERAL RODRIGUEZ	3,362	3,774	5,092	4,700	412	1,730	1,338
GENERAL SAN MARTIN	3,953	3,806	4,031	4,149	-147	78	196
GENERAL VIAMONTE	14,352	10,138	7,684	8,490	-4,214	-6,669	-5,863
GENERAL VILLEGAS	17,880	18,265	10,615	11,375	385	-7,265	-6,505
GUAMINI	22,433	19,848	12,942	13,835	-2,585	-9,490	-8,598
HIPOLITO YRIGOYEN	16,864	16,685	8,145	9,110	-179	-8,719	-7,755
HURLINGHAM	3,949	4,055	4,370	5,119	106	422	1,170
ITUZAINGO	2,893	3,118	4,234	3,543	225	1,341	650
JOSE C. PAZ	5,129	4,523	5,351	5,752	-606	222	623
JUNIN	4,117	3,919	4,721	4,095	-198	605	-22
LA COSTA	2,016	2,171	2,472	3,291	155	456	1,275
LA MATANZA	3,270	3,800	5,119	4,926	530	1,849	1,656
LA PLATA	3,595	3,027	4,180	3,586	-569	584	-9
LANUS	3,475	3,425	4,236	3,553	-50	761	79
LAPRIDA	23,845	22,416	11,824	12,769	-1,430	-12,021	-11,076
LAS FLORES	9,803	6,847	7,698	7,015	-2,957	-2,106	-2,789
LEANDRO N. ALEM	15,103	15,723	7,278	8,046	619	-7,825	-7,058
LEZAMA	20,015	18,759	8,827	9,901	-1,256	-11,188	-10,114
LINCOLN	11,778	11,102	7,687	8,501	-676	-4,091	-3,277
LOBERIA	17,951	17,188	12,148	12,911	-763	-5,803	-5,040
LOBOS	4,387	4,527	5,725	4,979	140	1,338	592
LOMAS DE ZAMORA	3,251	3,566	4,722	4,496	315	1,471	1,245
LUJAN	5,657	6,232	4,406	4,192	575	-1,251	-1,466
MAGDALENA	11,510	10,895	6,984	7,782	-616	-4,526	-3,728
MAIPU	21,102	21,398	10,245	11,087	296	-10,857	-10,015
MALVINAS ARGENTINAS	7,299	7,692	4,870	5,486	393	-2,429	-1,813
MAR CHIQUITA	15,851	16,476	7,768	8,536	625	-8,083	-7,315
MARCOS PAZ	6,083	6,722	5,577	6,111	639	-505	29
MERCEDES	7,618	3,795	4,835	4,173	-3,823	-2,783	-3,445
MERLO	5,170	5,426	5,235	5,499	257	65	329
MONTE	5,886	5,600	6,641	5,930	-287	754	43
MONTE HERMOSO	2,436	2,518	2,474	3,312	82	37	876
MORENO	3,424	3,659	5,313	4,751	235	1,889	1,327
MORON	3,232	3,306	3,865	3,706	75	634	475
NAVARRO	11,110	10,476	7,088	7,869	-634	-4,022	-3,241
NECOCHEA	6,815	6,686	5,360	5,761	-130	-1,455	-1,054
NUEVE DE JULIO	7,165	7,104	6,700	7,022	-60	-464	-143
OLAVARRIA	7,261	7,248	5,448	6,108	-13	-1,813	-1,154
PATAGONES	18,299	15,811	13,795	14,467	-2,488	-4,504	-3,832
PEHUAJO	13,575	11,853	7,108	7,551	-1,722	-6,467	-6,024
PELLEGRINI	18,666	16,940	11,601	12,452	-1,726	-7,064	-6,214
PERGAMINO	4,082	4,095	4,974	4,270	13	892	187
PILA	36,248	34,368	26,482	27,347	-1,880	-9,767	-8,902
PILAR	5,650	5,555	4,551	5,124	-95	-1,099	-526
PINAMAR	2,321	2,385	2,659	3,448	64	338	1,127
PRESIDENTE PERON	4,109	4,521	5,697	4,731	412	1,588	623
PUAN	25,823	22,781	12,332	13,293	-3,042	-13,491	-12,530
PUNTA INDIO	15,310	14,233	8,150	8,995	-1,077	-7,160	-6,315
QUILMES	3,104	3,568	4,671	4,623	464	1,567	1,520
RAMALLO	6,364	6,294	4,969	5,770	-70	-1,395	-594

RAUCH	15,561	14,371	10,299	11,175	-1,189	-5,262	-4,386
RIVADAVIA	19,188	17,388	10,339	11,107	-1,800	-8,849	-8,081
ROJAS	11,268	9,608	7,309	8,155	-1,660	-3,959	-3,113
ROQUE PEREZ	13,879	14,802	8,262	9,016	923	-5,617	-4,863
SAAVEDRA	20,163	17,400	7,422	8,323	-2,763	-12,741	-11,840
SALADILLO	7,841	5,593	6,494	5,798	-2,249	-1,347	-2,043
SALLIQUELO	15,171	16,412	6,200	7,094	1,241	-8,970	-8,076
SALTO	7,257	7,446	5,871	6,654	189	-1,386	-603
SAN ANDRES DE GILES	12,926	12,097	6,060	6,828	-830	-6,867	-6,098
SAN ANTONIO DE ARECO	8,696	8,324	5,318	6,171	-371	-3,377	-2,525
SAN CAYETANO	25,615	22,904	12,523	13,361	-2,712	-13,092	-12,254
SAN FERNANDO	3,939	3,485	4,335	4,783	-454	396	844
SAN ISIDRO	5,404	5,521	3,446	4,355	117	-1,959	-1,050
SAN MIGUEL	4,641	4,740	4,592	5,290	98	-50	649
SAN NICOLAS	3,286	3,415	4,352	3,698	130	1,067	412
SAN PEDRO	8,769	7,755	5,290	6,025	-1,014	-3,479	-2,744
SAN VICENTE	4,935	5,531	5,794	6,314	596	858	1,379
SUIPACHA	15,868	15,797	7,075	7,837	-70	-8,792	-8,031
TANDIL	7,075	6,976	5,234	6,047	-99	-1,841	-1,028
TAPALQUE	28,163	28,392	15,396	16,212	229	-12,767	-11,951
TIGRE	3,420	3,562	4,383	4,840	142	963	1,420
TORDILLO	30,650	29,084	19,060	19,901	-1,565	-11,590	-10,749
TORNQUIST	22,794	17,328	11,006	11,829	-5,466	-11,789	-10,966
TRENQUE LAUQUEN	12,901	11,898	6,920	7,853	-1,003	-5,981	-5,048
TRES ARROYOS	9,266	8,816	6,570	5,958	-450	-2,696	-3,308
TRES DE FEBRERO	2,659	2,872	3,938	3,987	213	1,279	1,329
TRES LOMAS	16,083	13,636	7,277	8,238	-2,447	-8,807	-7,845
VEINTICINCO DE MAYO	9,485	8,930	7,846	8,614	-555	-1,639	-871
VICENTE LOPEZ	4,932	4,686	3,211	3,578	-246	-1,720	-1,354
VILLA GESELL	2,158	2,321	2,576	3,373	163	418	1,215
VILLARINO	14,713	13,708	11,695	12,235	-1,005	-3,018	-2,478
ZARATE	4,193	4,009	4,749	4,817	-185	556	624