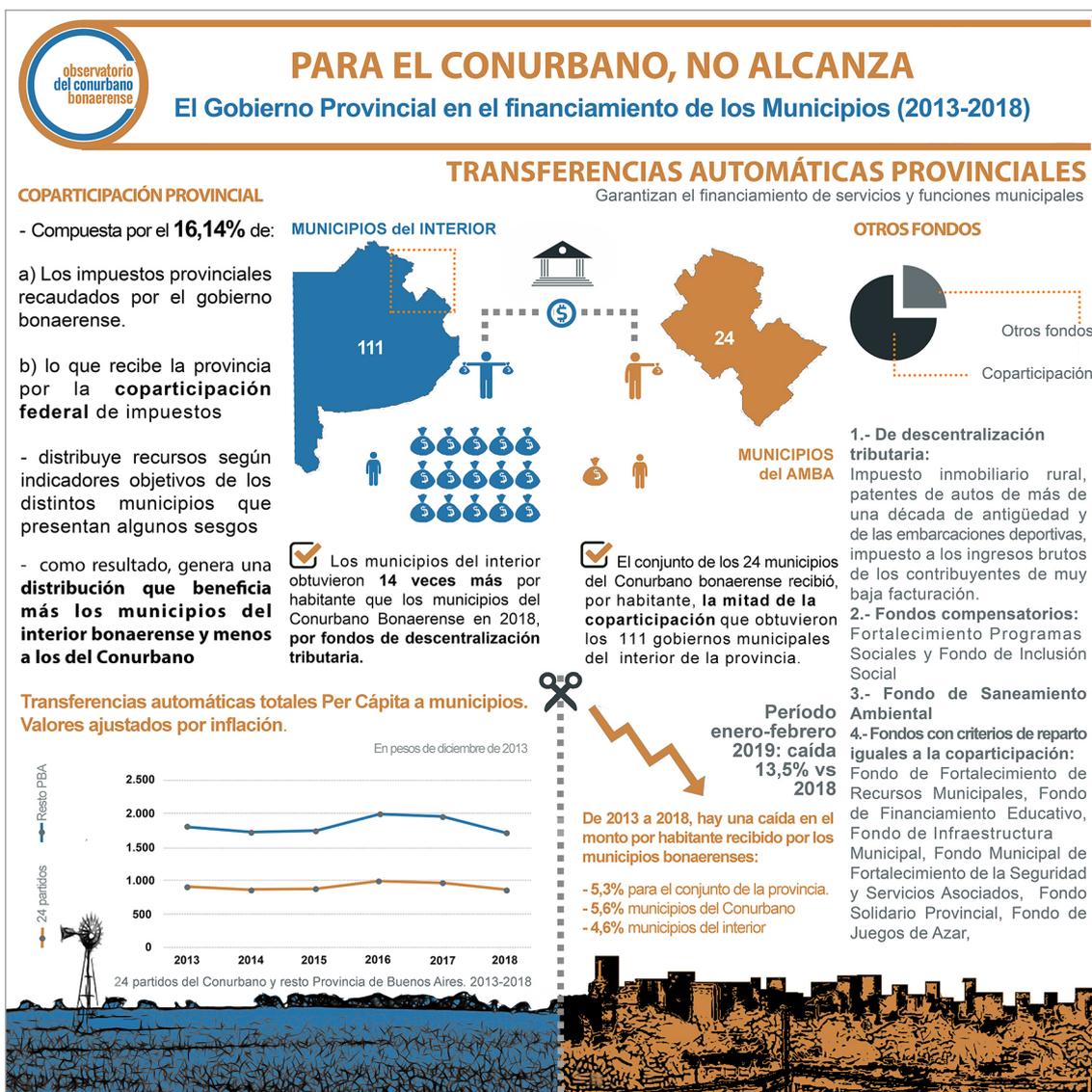


El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018) PARA EL CONURBANO, NO ALCANZA

Por Carlos Martínez 1



1 Investigador-Docente del Área de Sistemas Económicos Urbanos del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. cmartinez@ungs.edu.ar

Los esquemas existentes que permiten financiar a los municipios del Conurbano Bonaerense, presentan inequidades históricas a la hora de distribuir los recursos. Esto se suma a un panorama que presenta que de 2013 a 2018, el monto por habitante en transferencias automáticas cae un 5,6% para el Conurbano, cifra mayor que para el resto de la Provincia (4,6%). Además, desde el 2016 hay reducciones que profundizan las brechas en la asignación de recursos, y que van en desmedro de la sustentabilidad fiscal de los municipios.

Dentro del estudio de la economía, el federalismo fiscal se dedica a explicar la forma en que se distribuye, entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) el derecho a cobrar los distintos impuestos y tasas, la responsabilidad de desarrollar las diversas funciones (defensa, seguridad, educación, salud, recolección de residuos, etc.) y las transferencias financieras entre niveles de gobierno, que se dan, por ejemplo, cuando algún nivel tiene muchas obligaciones, en materia de servicios a prestar a la población, pero pocos derechos, en lo que hace a los tributos que se le pueden cobrar a la ciudadanía y a las empresas.

Ese es el caso de los municipios bonaerenses, y muy especialmente de los del Conurbano. Las leyes de la provincia de Buenos Aires prohíben a todos sus municipios establecer impuestos, a lo sumo pueden cobrar (en nombre de la provincia y a cambio de una especie de comisión) los impuestos provinciales a los autos de más de diez años de antigüedad, a las embarcaciones deportivas, a los campos y a los contribuyentes de ingresos brutos del nivel más bajo de facturación.

Así, los municipios del Conurbano solamente cuentan, como principal recurso propio, con las tasas que pueden cobrar, a las personas propietarias de inmuebles, a cambio de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), y a las empresas, por el servicio de inspección de seguridad e higiene (SeH).

Si bien, en teoría, estos recursos deberían ser equivalentes al costo del servicio prestado (y más estrictamente al valor del servicio recibido por cada contribuyente), en líneas generales, por ser, prácticamente, la única fuente de recursos propios municipales, suelen seguir otra lógica.

Así, en especial en las áreas metropolitanas (como el Conurbano) y en las ciudades grandes e intermedias del territorio provincial, es común que se cobre la tasa de ABL considerando el valor de cada propiedad, y la de SeH según el nivel de facturación de cada empresa.

De esta forma, se trata de recursos que, en primer lugar, resultan muy desiguales y tienden a cristalizar las diferencias del territorio. Esto quiere decir que los municipios donde mayor sea la actividad económica y donde más alto valor tengan las propiedades, van a contar con recursos de un nivel muy superior a aquellos donde resulte más bajo el volumen de operaciones económicas (formales) y el precio de las propiedades (con regularización de dominio).

En segundo término, es claro que ese dinero no alcanza para el conjunto de las funciones a cargo de los gobiernos municipales del Conurbano. Funciones que, tradicionalmente, además de ABL y SeH incluyen, desde la señalización y el mantenimiento de calles, hasta desagües pluviales y espacios verdes, entre otras. Adicionalmente, los municipios bonaerenses, como en ninguna otra provincia del país, tienen a su cargo una serie de establecimientos públicos de salud, de todos los niveles de complejidad. Y a ello se deben sumar tanto las funciones que los gobiernos nacional y provincial vienen prestando deficientemente (desde seguridad hasta mantenimiento de la infraestructura escolar), como las que surgen de cambios en la agenda ciudadana (por ejemplo, medioambiente y género) y las emergentes de la crisis económica y social (empleo, comedores, atención de personas en situación de calle, etc).

Así, los municipios cuentan con potestades para recaudar recursos propios. Sin embargo, desde su concepción estas capacidades se han estancado en

el tiempo y se han anclado en una visión de las funciones y necesidades municipales de mediados del siglo pasado. De este modo, es claro que la capacidad de los gobiernos municipales para desarrollar sus funciones de forma aceptable en términos de cantidad, calidad y accesibilidad, respecto a las necesidades, demandas y expectativas de la ciudadanía, va a depender, en forma creciente, de los recursos que provengan de otros niveles de gobierno.

Al respecto, es fundamental distinguir entre los dos tipos de transferencias financieras que los gobiernos nacional y provincial realizan habitualmente a los municipios bonaerenses, incluidos los del Conurbano.

Transferencias financieras a los municipios bonaerenses

El primer tipo corresponde a las transferencias no automáticas (habitualmente denominadas discrecionales), las mismas tienen por principal característica que recibirlas, para cada gobierno municipal, no es un derecho consagrado por alguna Ley o Decreto, sino que depende, año a año, de la decisión política de las autoridades nacionales o provinciales de turno. Así, no existe obligación para dichas autoridades de realizar este tipo de transferencias ni todos los años, ni a todos los municipios, ni en ninguna proporción o monto en particular a ninguno de ellos. A su vez, estas transferencias suelen tener (excepto en los casos en los que se trata de una mera asistencia para cubrir el déficit municipal) un destino específico tal como alguna obra pública en particular, o la compra de determinado insumo médico o realización de algún tipo de actividad cultural preestablecida, por ejemplo. De esta forma, ni se trata de recursos que resulten recurrentes y previsibles para las autoridades locales, ni de dinero cuyo destino puedan determinar libremente. Ambos aspectos limitan su margen de decisión de cara a la prestación del conjunto de servicios a su cargo.

Este tipo de transferencia, en especial en lo que hace a la obra pública municipal y en el territorio del Conurbano, tuvo una importancia muy significativa entre 2009 y 2015, disminuyendo desde entonces.

Por todo ello, la fuente de recursos que debería garantizar el pleno financiamiento de los servicios y funciones municipales, como complemento de la recaudación de tasas propias, pero también como factor de corrección de las diferencias en los niveles de desarrollo (y por tanto en la capacidad contributiva) de cada territorio, no puede ser otra que las transferencias automáticas. Se trata de transferencias preestablecidas como un porcentaje o monto de determinados tipos de recursos nacionales y provinciales y con criterios de reparto (indicadores o porcentajes) normados y previsibles año a año.

De allí, la importancia de profundizar en este tipo de transferencias y en su evolución, para el conjunto de los municipios del Conurbano, y para cada distrito, en este caso de origen provincial (ya que no hay transferencias automáticas de Nación a municipios en Argentina en la actualidad) en el período 2013-2018.

Para analizar dicha temática es útil considerar, en primer lugar, el valor de las transferencias automáticas en términos reales, esto es, descontado el efecto de la inflación. Para ello resulta problemático utilizar los datos de variación en el Índice de Precios al Consumidor publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, ya que los mismos, correspondientes al período 2007-2015 han sido fuertemente cuestionados, además de que no se cuenta con datos correspondientes a los meses que van desde diciembre de 2015 hasta abril de 2016 inclusive, por lo que sólo se podría trabajar con los años 2017 y 2018. Por tales situaciones, se ha optado por considerar la evolución del Índice de Precios al Consumidor que calcula el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que conforma un área metropolitana con el Conurbano).

Adicionalmente, para poder comparar entre territorios muy diversos, tanto al considerar al Conurbano respecto al resto de la provincia, como para analizar la realidad de municipios, dentro de la misma área metropolitana, con diferencias de escala muy significativas (por ejemplo, en 2018, la población estimada de La Matanza era más de doce veces y media la de San

Fernando), resulta conveniente considerar los valores per cápita, tomando como indicador las transferencias recibidas por habitante.

Si se analiza entonces, a lo largo del período bajo estudio, la evolución de las transferencias automáticas por habitante, de origen provincial, en pesos constantes de diciembre de 2013, recibidas anualmente por los municipios bonaerenses a lo largo del período 2013-2018, es posible apreciar algunas tendencias y realidades preocupantes.

Tal evolución se puede visualizar en [la tabla publicada por el Observatorio del Conurbano Bonaerense](#), donde se advierte que de 2013 a 2018, el monto recibido por habitante, en poder de compra constante, por parte de los municipios bonaerenses en concepto de transferencias automáticas, cae un 5,3% para el conjunto de la provincia. A su vez, dicha caída es todavía mayor en el Conurbano (5,6%) y algo más baja en el conjunto de los demás gobiernos municipales bonaerenses (4,6%).

A su vez, si se analiza año a año, es posible advertir una leve caída (del orden del 5%) en 2014, un crecimiento casi imperceptible (cercano al 1%) en 2015, un aumento muy fuerte (15%) en 2016, una pequeña baja (3%) en 2017 y una muy importante caída (11%) en 2018. Además, los [datos del primer bimestre de 2019](#) indican que la tendencia verificada en 2018 se mantendría durante el presente año, ya que, en relación a enero-febrero 2018, se presenta una caída, en términos reales, del 13,5% en las transferencias por habitante del Conurbano (similar al valor del resto de la provincia de Buenos Aires). Vale adelantar que, del análisis de los distintos fondos que componen esa masa de transferencias financieras provinciales, surgen elementos para prever una caída mayor en el resto del año.

Cómo se compone el universo de las transferencias automáticas

Corresponde entonces detallar los distintos elementos que conforman el universo de las transferencias automáticas de la provincia de Buenos

Aires a sus municipios y la evolución que han presentado, con énfasis en el Conurbano, en 2013-2018.

El sistema de coparticipación provincial ha representado unas tres cuartas partes del total de las transferencias automáticas provinciales a lo largo del período, excepto en 2016 (61%) y 2017 (68%). Dicho sistema consiste en la distribución, entre el conjunto de los municipios bonaerenses, del 16,14% del monto recaudado por el gobierno bonaerense en concepto de impuestos provinciales y de lo que recibe la provincia por la coparticipación federal de impuestos (que se conforma con la recaudación de los impuestos nacionales).

No forman parte de este sistema los impuestos provinciales que se han descentralizado, en lo que hace a la gestión de su cobro, a los municipios (contribuyentes de bajo monto de ingresos brutos, inmobiliario rural, patentes de autos de más de diez años y de embarcaciones deportivas) ni las transferencias automáticas que el gobierno bonaerense recibe o recibía de Nación por fuera del esquema de coparticipación federal de impuestos (fondo del conurbano, fondo federal solidario, etc.).

La coparticipación bonaerense distribuye recursos según indicadores objetivos de los distintos municipios (población, superficie, inversa de la capacidad contributiva, oferta municipal de salud pública, otros servicios descentralizados a los municipios) que presentan ciertos sesgos.

El resultado de ello, analizado en profundidad en el libro "[Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense](#)", es una distribución que beneficia a los municipios del interior bonaerense en detrimento de los del Conurbano.

Así, en 2018, el conjunto de los 24 municipios del Conurbano bonaerense recibió, por habitante, la mitad de la coparticipación que obtuvieron los restantes 111 gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires. Proporción acorde a lo registrado a lo largo del período bajo estudio.

A su vez, el resto de los fondos, que componen el otro cuarto del total de las transferencias automáticas del gobierno bonaerense a sus municipios, se dividen en cuatro grandes grupos, en cuanto a su efecto sobre el patrón distributivo que surge de la coparticipación provincial.

Por un lado, hay fondos que exacerban la discriminación, en el reparto del dinero, en contra de los gobiernos locales del Conurbano y de sus habitantes. El caso más claro de ello refiere a la llamada descentralización tributaria, cuyo componente principal es el impuesto inmobiliario rural.

Así, una parte muy significativa de lo que los municipios del interior recaudan en nombre del gobierno provincial por este tributo, queda en sus respectivos territorios, como una suerte de “comisión” por el servicio de cobro.

Ello no llega a compensar lo que los municipios del Conurbano perciben (tal como sus pares del interior) por el cobro de las patentes de autos de más de una década de antigüedad y de las embarcaciones deportivas, así como por el impuesto a los ingresos brutos de los contribuyentes de muy baja facturación. De este modo, lo obtenido por habitante en virtud de este régimen fue, en 2018, en el interior provincial, más de 15 veces lo logrado en el Conurbano.

Por otra parte, lo anterior ha sido parcialmente compensado por la creación, por parte de la Legislatura bonaerense de otros fondos que reparten una porción importante de los recursos de los impuestos “descentralizados” que no corresponden a las “comisiones”, así como un porcentaje de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos que cobra la provincia y que le queda para sí tras la coparticipación provincial.

Dichos fondos, tales como el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y el Fondo de Inclusión Social, contemplan diversos indicadores que favorecen levemente en el reparto al Conurbano, tales como la vulnerabilidad social (Necesidades Básicas Insatisfechas, tasas de mortalidad infantil y nacimientos con bajo peso, causas asistenciales iniciadas en el Fuero de

Menores sitio en cada municipio y defunciones por causas parasitarias e infecciosas).

Al tercer grupo pertenece el Fondo de Saneamiento Ambiental, que distribuye sus recursos por población, igualando lo recibido por el mismo, en términos per cápita, entre los municipios del Conurbano y los del interior (a su vez, al interior del Conurbano, se reparte de acuerdo a la participación de cada distrito en el total de la basura enviada al CEAMSE).

Finalmente, existen ciertos fondos que, aún cuando operan por fuera del sistema de coparticipación provincial, reparten los fondos con idénticos criterios que él. Tales fondos son el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales, el Fondo de Financiamiento Educativo, el Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados, el Fondo de Infraestructura Municipal y el Fondo Solidario Provincial, mientras que el Fondo de Juegos de Azar incorpora, además de las variables que usa la coparticipación provincial, a la recaudación correspondiente a dichos juegos en los distintos territorios.

El efecto global de este conjunto de fondos con lógicas contrapuestas, en términos de corrección de los sesgos del sistema de coparticipación provincial, es nulo, ya que aquellos que benefician al interior provincial se anulan con los que consideran más favorablemente al Conurbano.

Sin perjuicio de ello, vale destacar el hecho de que muchos de estos fondos, a diferencia de los provenientes de la coparticipación provincial, no son de libre disponibilidad, sino que deben asignarse a determinadas funciones de gasto, tales como la disposición final de residuos, la obra pública municipal, la seguridad, la educación, la salud o los programas sociales, lo que restringe, nuevamente, la autonomía de las autoridades locales para desarrollar las funciones y proveer los servicios que su población demanda.

Crecimiento y disminución de las transferencias desde el 2016 en adelante

Para comprender mejor el importante crecimiento registrado en las transferencias provinciales automáticas a los municipios del Conurbano en 2016, su disminución en 2017 y 2018 y las perspectivas para 2019, es necesario poner el foco en tres fondos en particular.

En primer lugar, vale mencionar que el Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados se creó únicamente para el Ejercicio 2016, ejecutándose, del total de \$3.000 millones (provenientes del mayor endeudamiento autorizado por la Legislatura al gobierno provincial para dicho año) un 92,6% en 2016 y un remanente del 7,3% en 2017, con un monto no ejecutado de apenas unos cuatro millones de pesos, que se desconoce si ha de ejecutarse ni cuándo. Es claro que la eliminación de este fondo a partir de 2017 explica, en buena medida, la leve baja registrada en el valor real del total de transferencias por habitante registrado en dicho año.

En segundo término, el Fondo de Infraestructura Municipal (también financiado con toma de deuda por parte del gobierno provincial) contó con un total de \$7.000 millones en 2016 y \$8.500 millones en 2017.

Del monto correspondiente a 2016 un 75,3% se transfirió a los municipios en dicho año, un 2,7% como remanente en 2017 y un 0,5% como remanente durante 2018, sin que se registre ejecución de remanentes 2016 durante enero y febrero de 2019. De esta forma, el nivel de ejecución acumulada del fondo 2016 es, hasta febrero de 2019 inclusive, del 78,5%, sin que se sepa cuando se transferirán (de transferirse) los \$1.506 millones equivalentes al 21,5% restante.

De los \$8.500 millones de 2017, un 64,5% se transfirió a los gobiernos locales durante dicho ejercicio, un 23,9% en 2018 y un 0,8% en enero (y nada en febrero) de 2019, con una ejecución acumulada del orden del 89,2% y un monto aún no transferido a los municipios de unos \$914 millones.

En resumen, en concepto de Fondo de Infraestructura Municipal, se transfirieron a los municipios bonaerenses \$5.271 millones en 2016, \$5.676 millones en 2017, \$2.062 millones en 2018 y \$71 millones en enero de 2019, valores que permiten comprender la caída registrada en el total de transferencias en 2018 y parte de la reducción que puede vislumbrarse para 2019.

Finalmente, el Fondo Solidario Provincial (30% de lo que la provincia de Buenos Aires recibía del Fondo Federal Solidario, integrado, a su vez, por el 30% de la recaudación nacional de retenciones a las exportaciones de soja y sus derivados) desaparece en agosto de 2018 por la eliminación del Fondo Federal Solidario. Ello dio paso a la creación del Fondo Compensador (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 836/18), que establece la distribución, por única vez, de \$4.125 millones entre todos los gobiernos argentinos de nivel provincial (excepto La Pampa y San Luis, por no haber firmado o haber renunciado al Consenso Fiscal de noviembre de 2017) según los coeficientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. A su vez, cada provincia debe distribuir a sus municipios la mitad del dinero recibido.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el monto transferido a los municipios resultó de unos \$467 millones (\$330 ejecutados en 2018 y \$137 en enero de 2019). De esta forma, si se contempla, en forma conjunta los montos recibidos por el Fondo Solidario Provincial y por el precitado Fondo Compensador, los municipios bonaerenses obtuvieron en 2016 \$1.305 millones, en 2017 \$1.313, en 2018 \$1.236 y en enero 2019 \$137 millones. Dado que no se prevén remanentes significativos del Fondo Compensador durante el resto de 2019 (en febrero no ha transferido nada por este concepto) se trataría de una pérdida importante en el presente año.

El hecho de que el Fondo Federal Solidario tuviese afectación, tanto para los gobiernos de nivel municipal como provincial, a gastos de capital (básicamente obras de infraestructura) hace que su eliminación (sobre cuya constitucionalidad la Corte Suprema de Justicia de la Nación aún debe expedirse) implique perder el único elemento que garantizaba un piso para la inversión pública en todos los municipios.

Esto es particularmente grave en el caso bonaerense, donde el dinero destinado por habitante a obras públicas provinciales es el doble en los municipios oficialistas que en los opositores, según la correspondiente planilla de distribución que forma parte del presupuesto provincial 2019 sancionado a fin del año pasado.

Asimismo, en el proyecto de Ley de presupuesto 2019 para la provincia de Buenos Aires, también se preveían una serie de medidas (que finalmente no se aprobaron por falta de consenso político) que implicaban mayor presión sobre los gobiernos municipales bonaerenses, en especial en el Conurbano.

Las mismas consistían en transferir la parte del costo de la disposición final de residuos en el CEAMSE, hasta entonces a cargo del gobierno provincial, a los distintos municipios del Conurbano. También se preveía el traspaso del costo de la tarifa social eléctrica a los municipios (reflejo de la decisión del ejecutivo nacional de traspasarlo a los gobiernos de nivel provincial) y el gasto de los subsidios al transporte correspondiente a las líneas municipales de colectivos (que son las que no atraviesan más de un municipio, situación más frecuente en las ciudades intermedias que en el Conurbano). Adicionalmente, se proponía restringir, en mayor grado en el Conurbano, el uso de los recursos del Fondo de Financiamiento Educativo únicamente al mantenimiento de escuelas (pese a que las mismas son de jurisdicción provincial, no municipal).

Todo ello constituía, tal como la no continuidad del Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados y del Fondo de Infraestructura Municipal y la eliminación del Fondo Solidario Provincial, que efectivamente se llevaron a cabo en el período bajo estudio, una disminución real de la suficiencia de los fondos provenientes de transferencias automáticas con que los municipios del Conurbano cuentan para desarrollar sus funciones.

Situación particularmente grave en un contexto de incremento de costos incluso por encima del nivel general de inflación (consecuencia del

desmedido aumento de las tarifas de servicios públicos) y de recesión económica con ajuste fiscal de los demás niveles de gobierno, lo que implica una mayor presión ciudadana sobre los gobiernos municipales del Conurbano en materia de empleo, seguridad, salud, infraestructura escolar e incluso alimentación.