H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 1 Pcia. BS. AS.

Honorable Cámara de Diputados

Provincia de Buenos Aires

El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires sancionan con fuerza de

Ley:

Título I

Régimen de Coparticipación Municipal de Recursos

Capítulo I

Sistema Único de Distribución de Recursos Fiscales

ARTÍCULO 1°.- Establecimiento y características. Establécese el Sistema Único de Distribución de Recursos Fiscales entre la Provincia y los Municipios, que constituye el régimen uniforme, general y permanente de coparticipación del total de ingresos que perciba la Provincia de Buenos Aires, conforme a las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 2°.- Regímenes especiales y fondos específicos. No pueden establecerse regímenes especiales de distribución que alteren o modifiquen de hecho la masa coparticipable o los criterios de distribución establecidos en la presente ley, ni crearse fondos de afectación específica o destino determinado sobre los ingresos comprendidos en la masa coparticipable que reduzcan los montos a transferir.

Excepcionalmente pueden afectarse fondos provinciales de rentas generales con destino específico o para propósitos determinados en beneficio de uno o más Municipios, siempre que no tengan por destino financiar gastos corrientes y no excedan del plazo máximo de TRES (3) años. Cumplido el objeto o el plazo, si continuaran en vigencia las afectaciones o asignaciones presupuestarias, éstas se incorporan automáticamente al régimen de distribución previsto en la presente ley.

ARTÍCULO 3°.- Objetivos. El Sistema Único de Distribución de Recursos Fiscales, en el marco de la adhesión de la Provincia, sin limitaciones ni reservas, a la Ley Nacional 23.548, tiene por objetivos:

a. Asegurar la equidad en la distribución a los Municipios de los ingresos coparticipables que percibe y recauda la Provincia;

b. Adoptar parámetros distributivos objetivos y transparentes para la definición de los criterios de asignación de los recursos;

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 2 Pcia. BS. AS.

c. Promover un grado equivalente de desarrollo entre los Municipios;

d. Garantizar un piso mínimo de recursos que permita homogeneizar la provisión de servicios públicos locales, procurando cubrir las necesidades básicas y asegurar igualdad de oportunidades para todos los habitantes del territorio provincial;

e. Incorporar criterios de solidaridad en la asignación de los recursos, priorizando la reducción de la pobreza y la provisión a niveles equivalentes de infraestructura y servicios básicos con criterios de sustentabilidad ambiental, educación, salud y seguridad;

f. Introducir incentivos que mejoren la recaudación fiscal provincial y local en coordinación con los organismos competentes y mediante la cooperación entre Municipios;

g. Establecer mecanismos de diagnóstico y recolección permanente de datos que permitan evaluar el funcionamiento del sistema, la pertinencia de los criterios distributivos adoptados para la transferencia de los fondos y la consistencia y metodología de recolección de los indicadores empleados y sus fuentes.

ARTÍCULO 4°.- Masa coparticipable. La masa de fondos a distribuir está integrada por:

a. El total del producido, por todo concepto, de la recaudación que perciba la Provincia en concepto de impuestos Inmobiliario Urbano, sobre los Ingresos Brutos y a los Automotores no descentralizados al ámbito municipal, de Sellos y a la Transmisión Gratuita de Bienes;

b. El total del producido de la recaudación que perciba la Provincia en concepto de Tasas Retributivas de Servicios;

c. El total de ingresos que reciba la Provincia en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos, incluyendo todo lo percibido por otros regímenes, fondos o mecanismos de distribución conexos, automáticos o generales, creados o que se establezcan en el futuro, siempre que no resulten de asignación específica o destino determinado;

d. El total de utilidades brutas que correspondan al Estado Provincial producidas por la explotación de casinos, salas de bingo y todo otro juego de azar manual o automatizado en todas sus variedades y medios, incluyendo los ingresos que reciba la Provincia por aplicación de los Convenios vigentes entre ésta y Lotería Nacional S.E. por la explotación de Casinos y todo otro convenio sobre juegos de azar interjurisdiccionales.

e. El total del producido de la recaudación que perciba la Provincia en concepto de impuestos, tasas o contribuciones de carácter general que se crearen, siempre que rijan en toda la jurisdicción provincial.

No puede deducirse de la masa coparticipable el monto de los gastos vinculados directa o indirectamente a la recaudación o percepción de los tributos que la integran.

Los montos que por distintos conceptos o razones deduzca o retenga la Nación de los fondos enunciados en el inciso c) precedente, deben ser compensados por la Provincia a los Municipios en el porcentaje dispuesto en la presente ley, dentro de los treinta (30) días de producidas, ingresando los recursos totales devengados para su distribución inmediata y automática.

Anualmente, se establece el porcentaje máximo que se detrae del monto total que surja de lo dispuesto por el inciso d) precedente, con destino al Instituto Provincial de Lotería y Casinos para financiar gastos corrientes y de capital. Si concluido el ejercicio existieren sumas no ejecutadas, los saldos se ingresan en el porcentaje previsto en la presente ley, para su distribución inmediata y automática entre los Municipios.

ARTÍCULO 5°.- Distribución. Los Municipios de la Provincia reciben en concepto de coparticipación, en forma automática, el VEINTIDÓS POR CIENTO (22%) del total de ingresos comprendidos en la masa coparticipable.

El importe total resultante de la aplicación de dicho porcentaje debe ser distribuido

entre los Municipios mediante Coeficientes Únicos de Distribución (CUD), construidos conforme a los siguientes parámetros:

a. El CUARENTA POR CIENTO (40%) en proporción directa a la población;

b. El VEINTE POR CIENTO (20%) en forma directamente proporcional a población con necesidades básicas insatisfechas (NBI);

c. El TREINTA POR CIENTO (30%) en forma proporcional a la inversa del producto bruto geográfico per cápita –neto de la recaudación municipal- ponderado por población; y

d. El DIEZ POR CIENTO (10%) en proporción directa a la población sin cobertura de obra social, mutual o medicina prepaga;

ARTÍCULO 6°.- Fuentes. Los parámetros establecidos en el artículo anterior para la construcción de los Coeficientes Únicos de Distribución se determinan en base a los datos suministrados por las siguientes fuentes de información:

a. Población, Población con NBI y Población sin cobertura de obra social, mutual o medicina prepaga, conforme a los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda disponible, considerando las proyecciones que sobre esta base publique el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;

b. PBG "per cápita", conforme a los datos que publique la Dirección Provincial de Estadística o el órgano equivalente que la sustituya, que deberán actualizarse como mínimo cada CINCO (5) años;

c. Recaudación municipal, conforme los recursos de origen municipal recaudados el ejercicio fiscal inmediato anterior conforme surja de la información provista por el Régimen de Administración Financiera en ámbito municipal (RAFAM) o por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 7°.- CUD. En base a los parámetros establecidos en los artículos precedentes, la Autoridad de Aplicación, con la intervención previa del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, debe dictar y publicar el acto administrativo de aprobación de todos los Coeficientes Únicos de Distribución entre los Municipios antes del 15 de diciembre de cada año.

Tales coeficientes se modifican anualmente, siempre que se produzcan variaciones en los parámetros previstos en el artículo 5° y en base a la información disponible al 31 de octubre de cada año, y se aplican a partir del ejercicio fiscal siguiente al que se verifiquen tales cambios por la Autoridad de Aplicación.

ARTÍCULO 8°.- Liquidación y pago. En base a los coeficientes aprobados por la Autoridad de Aplicación, el Banco de la Provincia de Buenos Aires debe transferir en forma diaria y automática a cada Municipio el monto de coparticipación que les corresponda, y debe publicar diariamente en su sitio web el monto transferido a cada Municipio y los saldos acumulados, manteniendo disponibles idénticos datos respecto de los ejercicios fiscales anteriores.

El Banco de la Provincia de Buenos Aires no percibe retribución alguna ni cobra comisiones o cargos por los servicios que preste conforme a la presente ley.

ARTÍCULO 9°.- Prohibiciones y excepciones. Los Municipios de la Provincia no pueden establecer ningún tipo de gravamen a determinarse sobre los ingresos Brutos o Netos, gastos o inversiones de la industria, el comercio y los servicios; ni gravar los productos alimenticios en estado natural o manufacturados, en los términos del artículo 9° inciso c) de la Ley Nacional 23.548.

Se excluyen de la presente disposición las siguientes tasas:

a. Derecho de construcción de inmuebles o delineación;

b. Derecho a los espectáculos públicos;

c. Habilitación de comercio e industria;

d. Inspección de Seguridad e Higiene; y

e. Extracción de minerales.

Cuando la base de medición que se determine sean los Ingresos Brutos devengados o percibidos, las mismas se establecen de cuerdo con lo dispuesto en el artículo 35° del Convenio Multilateral.

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 4 Pcia. BS. AS.

ARTÍCULO 10.- Juegos de azar. Los Municipios tampoco pueden gravar con tasas ni contribuciones la actividad comercial de juegos de azar, debiendo entenderse que los ingresos producto de la participación de la Provincia sobre las utilidades brutas producidas por la actividad autorizada cubren los tributos municipales que pudieren devengarse directamente sobre los ingresos o utilidades del juego.

No quedan incluidas en esta previsión las tasas municipales indicadas en el artículo anterior.

Capítulo II

Régimen Transitorio de Convergencia

ARTÍCULO 11.- Procedimiento. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ningún Municipio puede recibir un importe nominal menor al que recibiera por el total de transferencias efectivas durante el ejercicio inmediato anterior al de la sanción de la presente ley.

Los nuevos coeficientes de distribución que se determinen conforme al artículo 5° de la presente ley, se aplican para el reparto del incremento anual de la masa coparticipable entre los Municipios.

A tales fines, se transfieren en forma diaria y automática:

a. Idéntico importe nominal al que hubiere percibido el Municipio de que se trate el mismo día del ejercicio anterior a la entrada en vigencia de la presente ley;

b. El saldo total remanente ingresado para su distribución al Banco de la Provincia de Buenos Aires una vez determinados los importes indicados en el inciso anterior, se distribuirá entre los municipios conforme a los Coeficientes Únicos de Distribución establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 12.- Línea de base. Dentro de los SESENTA (60) días de publicada la presente ley, la Autoridad de Aplicación debe emitir un acto administrativo en el que consigna el monto total transferido diariamente a cada Municipio por aplicación de la Ley 10.559 y sus modificatorias, durante el ejercicio fiscal anterior a la entrada en vigencia de los nuevos parámetros de distribución establecidos en el artículo 5° de la presente ley, y la suma anual total transferida a los fines establecidos en el artículo anterior.

ARTÍCULO 13.- Procedimiento. El Banco de la Provincia de Buenos Aires detrae de los fondos correspondientes a la masa coparticipable que ponga a disposición la Provincia por aplicación del artículo 4° de la presente ley, el monto nominal que surja del acto administrativo de aprobación de las sumas año base previsto en el artículo anterior y lo debe transferir en forma diaria y automática a los Municipios.

El saldo de los fondos correspondientes a la masa coparticipable puestos a disposición por la Provincia luego de practicada la distribución anterior, se transfieren a los Municipios aplicando los Coeficientes Únicos de Distribución que correspondan a ese ejercicio fiscal, conforme lo establece el artículo 8° de la presente ley.

ARTÍCULO 14.- Vigencia. El procedimiento indicado en el artículo anterior se aplica durante OCHO (8) ejercicios fiscales. A partir del noveno ejercicio fiscal, se aplica únicamente los Coeficientes Únicos de Distribución establecidos en el artículo 5° de la presente ley.

Título II

Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 5 Pcia. Bs. As.

ARTÍCULO 15.- Creación e integración. Créase el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, el que está integrado por dos (2) representantes de la Provincia y dos (2) de cada uno de los Municipios de la Provincia, uno en carácter de titular –en lo posible, el funcionario de máxima jerarquía del área de hacienda- y otro en carácter de suplente.

El Consejo tiene su asiento en la ciudad de La Plata, pero puede sesionar válidamente en cualquier otra localidad de la Provincia de Buenos Aires.

Sus integrantes se desempeñan ad-honorem.

ARTÍCULO 16.- Régimen de funcionamiento. Plenario. El representante de la Provincia y los representantes de los Municipios integran el Plenario y se reunen, como mínimo, en forma anual, debiendo aprobar el Reglamento Interno del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal con el voto afirmativo de los dos tercios del total de sus miembros.

El Consejo Provincial debe sesionar en Plenario con quórum de la mitad más uno de sus integrantes y debe adoptar sus decisiones por mayoría simple, pudiendo prever el Reglamento Interno la exigencia de mayorías especiales.

ARTÍCULO 17.- Comité Ejecutivo. Créase el Comité Ejecutivo del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, que está integrado por UN (1) representante por cada Sección Electoral, con derecho a voto; y por el representante titular de la Provincia en calidad de Coordinador General, sin derecho a voto pero con facultad de veto.

Los representantes de los Municipios son elegidos dentro de cada Sección Electoral entre los representantes titulares integrantes de la misma, a simple pluralidad de sufragios en reunión especial con quórum de la mitad más uno de los Municipios integrantes de la Sección Electoral que corresponda.

Sus integrantes se desempeñan ad-honorem.

El Comité Ejecutivo debe designar un Secretario Técnico y un Secretario Administrativo, cuya jerarquía, remuneración, estructura y recursos –a cargo del Poder Ejecutivo- son establecidas en la reglamentación.

ARTÍCULO 18.- Misiones y funciones. El Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal tiene por objeto:

a. Elaborar el marco macrofiscal para la planificación presupuestaria de los Municipios, las reglas para la formulación de proyecciones presupuestarias plurianuales, y criterios para la adopción de metas físicas y para la evaluación de su cumplimiento;

b. Difundir información sobre planificación y ejecución presupuestaria de gastos y percepción de recursos de todos los Municipios a través de su sitio web;

c. Elaborar un clasificador presupuestario uniforme para todos los Municipios de la Provincia y promover su establecimiento, y hasta tanto sea adoptado formular los conversores presupuestarios que permitan la consolidación y presentación homogénea de los presupuestos municipales con el de la Provincia de Buenos Aires, conforme lo dispuesto en el inciso anterior;

d. Establecer reglas en materia de cálculo de parámetros homogéneos de gestión pública que midan eficiencia y eficacia de recaudación y gasto, incorporando indicadores que permitan fijar y evaluar el cumplimiento de metas físicas, planificar la ejecución del gasto mediante mecanismos participativos, calcular el costo o ahorro producido por una política en ejecución y su impacto ambiental;

e. Fomentar la instrumentación de mecanismos participativos para la formulación presupuestaria y la evaluación de su ejecución, en relación a la prestación de servicios o provisión de bienes públicos determinados que revistan significativa

relevancia local o regional;

f. Formular metodologías para la proyección de recursos por acciones de política fiscal y financiera y procedimientos para la estimación del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas fiscales;

g. Formular recomendaciones en materia de pautas y reglas de administración de recursos financieros y reales para todos los Municipios y elevarlas al Poder Ejecutivo Provincial para su consideración;

h. Proponer la adopción de parámetros uniformes en materia de política fiscal y financiera, de recursos humanos, tributaria y de compras y contrataciones, a fin de reducir asimetrías entre los Municipios;

i. Prestar asistencia y apoyo para la adopción de convenios intermunicipales para la distribución de bases imponibles de tributos y de códigos tributarios modelo u ordenanzas fiscales o tributarias municipales armonizadas;

j. Efectuar el seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema Único de Distribución de Recursos Fiscales, proponiendo las reformas y mejoras necesarias para su adecuado funcionamiento;

k. Evaluar el impacto fiscal de las exenciones generales o particulares, de las condonaciones de deuda, de los planes de facilidades de pago o moratorias impositivas, bloqueos fiscales y toda otra medida que se disponga e importe costo fiscal, renuncia tributaria o pérdida de recaudación con la consiguiente disminución de la masa coparticipable;

l. Establecer mecanismos para la solución de las controversias que pudieran surgir por la aplicación del sistema de distribución de recursos fiscales y del régimen de coordinación;

m. Reglar el régimen sancionatorio y el procedimiento aplicable en caso de incumplimiento de las disposiciones de la Ley 23.548, de la presente ley, de las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos y del propio Consejo, en particular cuando importe suspender la participación de los Municipios en el régimen de coparticipación;

n. Promover el vínculo fluido entre las áreas de presupuesto y finanzas de los distintos municipios de la Provincia, asegurando el intercambio de pautas, criterios y metodologías generales utilizadas;

o. Constituir un ámbito de investigación y difusión de conocimientos técnicos en materia de política fiscal y financiera, coparticipación de recursos fiscales, presupuesto, compras y contrataciones y toda otra materia que contribuya a la eficiencia, eficacia y economía en la percepción y administración de los recursos públicos.

Título III

Régimen de Coordinación Fiscal entre la Provincia y los Municipios

ARTÍCULO 19.- Marco macrofiscal. Insumos. El Poder Ejecutivo debe presentar anualmente ante el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, los criterios y elementos básicos para elaborar el marco macrofiscal que sirva de base para la planificación presupuestaria de los Municipios para el siguiente ejercicio, el que debe incluir las proyecciones de recursos de origen provincial a distribuir a cada Municipio por el Sistema Único de Distribución de Recursos Fiscales.

ARTÍCULO 20.- Ingresos Públicos. Gasto tributario. El cálculo de recursos de un ejercicio debe basarse en la ejecución presupuestaria del ejercicio previo o en la metodología que se considere técnicamente más conveniente, y tiene que considerar las modificaciones de política tributaria impulsadas o previstas a ejecutar en el ejercicio fiscal, y detallar las variables y factores que se tienen en cuenta para su previsión.

El proyecto de presupuesto municipal debe incluir la estimación del gasto tributario incurrido por la aplicación de las políticas impositivas.

ARTÍCULO 21.- Plan Plurianual. El Departamento Ejecutivo de cada Municipio debe presentar al Concejo Deliberante, junto con el proyecto de Presupuesto, las proyecciones de los presupuestos plurianuales para el trienio siguiente.

ARTÍCULO 22.- Transparencia. Cada Municipio debe publicar en su sitio web el Presupuesto Anual aprobado o, en su defecto, el Presupuesto Prorrogado hasta tanto se apruebe aquél, y las proyecciones del Presupuesto Plurianual luego de presentadas a los Concejos Deliberantes.

También debe publicar en su sitio web y mantener actualizado, como mínimo en forma trimestral, la ejecución presupuestaria, los datos sobre el stock de la deuda pública, incluida la flotante, del pago de servicios y sobre la percepción de tributos, debidamente desagregados.

ARTÍCULO 23.- Incremento del gasto público primario. La tasa nominal de incremento del gasto público primario de los Presupuestos de la Administración Municipal, entendido como la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social, financiados con cualquier uso del crédito, no pueden superar la tasa de aumento nominal del producto bruto interno prevista en el marco macrofiscal nacional establecido por Ley 25.917.

En los casos en que el incremento nominal de los recursos supere el incremento nominal del PBI, esta limitación solo rige para el gasto corriente primario cuando los servicios de la deuda instrumentada superen el QUINCE POR CIENTO (15%) de los recursos corrientes netos del ejercicio. Cuando la tasa nominal de variación del PBI sea negativa, el gasto primario puede, a lo sumo, permanecer constante.

ARTÍCULO 24.- Endeudamiento. Para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, los Municipios deben contar con la autorización de la operación expedida por la Autoridad de Aplicación en oportunidad de expedir el informe técnico dispuesto por el artículo 10° de la Ley 12.462.

ARTÍCULO 25.- RAFAM. Aplicación obligatoria. Declárase de aplicación obligatoria el Régimen de Administración Financiera en el ámbito municipal, debiendo la Autoridad de Aplicación prever su incorporación gradual en todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el término de tres años.

Título IV

Disposiciones complementarias y derogaciones

ARTÍCULO 26.- Reglamentación. El Poder Ejecutivo Provincial debe reglamentar la presente ley, en los aspectos de su competencia, dentro de los NOVENTA (90) días de su publicación.

Se invita a los Departamentos Ejecutivos de los Municipios, en el marco de sus competencias y funciones, a dictar en igual plazo las reglamentaciones necesarias para una adecuada implementación de las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 27.- Regímenes especiales y fondos específicos. Deróganse los fondos de afectación específica o destino determinado que se encontraren vigentes a la fecha de sanción de la presente ley sobre los tributos incluidos en la masa coparticipable siempre que importen una disminución del monto de distribuir.

El Poder Ejecutivo debe remitir a la Legislatura de la Provincia los proyectos de ley que estime necesarios a los fines de asegurar un adecuado financiamiento de las funciones o servicios que resultaren afectados por la derogación de dichos fondos, conforme a los parámetros establecidos en el artículo 2° de la presente ley.

ARTÍCULO 28.- Autoridad de aplicación. El Ministerio de Economía de la Provincia es la Autoridad de Aplicación de la presente ley.

ARTÍCULO 29.- Vigencia. Las disposiciones de la presente ley son aplicables desde el 1° de Enero de 2015.

ARTÍCULO 30.- Derogaciones. Deróganse las Leyes 10.559 y sus modificatorias, 10.752, 10.820, los artículos 2° a 14 de la Ley 13.295, y toda otra disposición que se oponga a la presente ley.

ARTÍCULO 31.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. MARCELO FABIAN SAIN
Bloque Nuevo Encuentro
H.C. Diputados Prov. Bs. As.

ADRIÁN GRANA
Diputado
Pte. Bloque Nuevo Encuentro
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

Fundamentos

Señor Presidente:

La Republica Argentina posee un régimen de organización federal, siendo las provincias anteriores a la Nación y constitutivas de aquélla. La Constitución Nacional, en sus artículos 5° y 123, impone el establecimiento de un régimen municipal y consagra su autonomía.[1] En ese sentido, cada provincia debe reglar su alcance y contenido, incluyendo las cuestiones de índole económica y financiera.

En consecuencia, para asegurar la vigencia de la organización federal, resulta esencial el establecimiento de regímenes de coparticipación de la recaudación de las rentas que perciben la Nación y las provincias exclusivamente o de modo concurrente, los que deben responder a los principios de equidad, solidaridad, prioridad para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio, como dispone el artículo 75 inc. 2° de la Constitución Nacional.

A la fecha, ante la mora del Congreso de la Nación en dictar la ley convenio que, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, se incluyó en la reforma constitucional de 1994, mantiene su vigencia el régimen transitorio instituido por la *Ley 23.548*, el que en su artículo 9° inc. g) estipula expresamente que toda provincia que adhiere al régimen *"se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".*

Nuestra provincia adhirió a la *Ley 23.548* –sancionada el 7 de enero de 1988- y lo hizo de acuerdo con el artículo 9° de dicha norma, es decir, sin limitaciones ni reservas, mediante la sanción de la *Ley 10.650* llevada a cabo el 9 de junio de 1988. Unos meses antes, el 15 de octubre de 1987, en plena etapa de transición por el cambio de gobierno, se aprobó la *Ley 10.559* que fijó los montos de coparticipación a las municipalidades, norma que, con diversas modificaciones, rige hasta la fecha.

Transcurridos veinticinco años desde la institución del régimen vigente –sin dejar de considerar las sucesivas reformas posteriores-, éste no resulta apto, adecuado, eficiente y eficaz para asegurar la vigencia del régimen federal y el logro de los objetivos planteados en la reforma constitucional de 1994, que remiten, sin lugar a dudas, a criterios generales de distribución que no se cumplen en el plano federal pero tampoco en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

En este marco, lo que constituye un factor determinante e incide en la provisión de bienes y servicios públicos es la *progresiva y sostenida descentralización*, sin perder de vista que dicho proceso requiere que se tenga en cuenta, objetivamente, cuál es la jurisdicción –nacional, provincial o municipal- más apta para prestas dicha provisión con eficacia, eficiencia, economía y equidad, es decir, *cuál es el nivel óptimo de gobierno al cual se asigna la responsabilidad de ejecución del gasto público.*

Ahora, esta descentralización por el traspaso de funciones, de iure o de facto, de

---

[1] La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha efectuado una interpretación clara respecto del alcance de la *autonomía municipal* al fallar el 21 de marzo de 1989 en el caso *"Rivademar, Ángela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario"*. En esa ocasión sostuvo: ***"Las municipalidades son organismos de gobierno de carácter esencial, que tienen un ámbito propio a administrar.*** *Aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes, debe reconocerse que mal se avienen con el concepto de autarquía diversos* ***caracteres de los municipios****, tales como* ***su origen constitucional*** *frente al meramente legal de las entidades autárquicas;* ***la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna****, ausente en tales entidades;* ***la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia****, lo que tampoco ocurre con los entes autárquicos;* ***el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales*** *frente al de resoluciones administrativas de las emanadas de las autoridades de las entidades autárquicas;* ***el carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los municipios*** *frente al carácter posible o contingente de los entes autárquicos;* ***el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial****, y no sólo a las personas vinculadas, como en las entidades autárquicas;* ***la posibilidad de creación de entidades autárquicas en los municipios****, ya que no parece posible que una entidad autárquica cree a otra entidad autárquica dependiente de ella;* ***y la elección popular de sus autoridades*** *inconcebible en las entidades autárquicas.* ***Las municipalidades no son una mera repartición administrativa del gobierno central****, pues poseen autoridad en su territorio y poder para designar y remover a sus empleados".*

modo exclusivo o concurrente, hacia los gobiernos locales en un arco amplio de campos de política que van desde la cuestión educativa, sanitaria y ambiental hasta la provisión de vivienda, el fomento al empleo y la producción, pasando por la seguridad ciudadana y la atención a diversos colectivos vulnerables, genera dificultades en tanto dichas responsabilidades no cuenten con la correlativa transferencia de potestad tributaria.

Y se verifica también un patrón paralelo de creciente centralización en la recaudación de recursos públicos, sea porque una mejor política recaudatoria podría justificar que una jurisdicción distinta de la que gasta perciba, o bien por la existencia de economías de escala en la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios o a otras cuestiones, como la necesidad de evitar una competencia exacerbada, en términos de incentivos fiscales, tendiente a atraer inversiones productivas al territorio que derive en una menor recaudación total para el conjunto de las jurisdicciones comprendidas en tal curso de acción.

Es por ello que si no se asigna potestad tributaria a los municipios que deben atender una creciente demanda, debe asegurarse un mecanismo de transferencia de recursos equitativo, automático y transparente que permita prestar con aceptable grado de homogeneidad dicha demanda de bienes y servicios dentro de la jurisdicción local y provincial. Y más aún, podríamos enfocarla no ya desde la oferta y la demanda, sino de las necesidades insatisfechas y orientar el sistema a atenderlas y reducir la desigualdad.

De lo contrario, en base a criterios estrictos de correspondencia fiscal, deberíamos admitir desequilibrios en términos de prestación de servicios dentro de la propia jurisdicción que distan de ser cuestiones meramente recaudatorias, remiten a un proceso histórico, político, social y migratorio de cierta complejidad; por lo que si bien la aplicación de criterios de este tipo estimularían la eficiencia en la recaudación y corregirían desequilibrios fiscales, importaría consagrar definitivamente asimetrías y admitir que los habitantes de la provincia, según dónde residimos, no somos iguales.

Concretamente, en 2010, cada habitante de los partidos rurales "valía" $ 859 -coparticipación per cápita por grupo de municipios, promedio-; un habitante de un municipio del interior, en cambio, tenía un valor de $ 320; y, en el extremo, cada habitante de los municipios del conurbano "valía" $ 290. Concretamente, un municipio rural recibe por cada habitante casi 3 veces más que un municipio del conurbano, lo que pone en evidencia el tratamiento desigual entre "iguales" y, más aún, si se tiene en cuenta que el conurbano concentra el 64% de la población provincial.

Así, un gasto crecientemente local y una recaudación cada vez más centralizada tienen el efecto de incrementar la importancia y necesidad de sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno, apuntando con ello a reducir el desbalance entre las responsabilidades de gasto y las potestades sobre las fuentes de recursos públicos, sin perder de vista que cada nivel de gobierno debe contar con los fondos necesarios para llevar adelante las funciones que se le han encomendado, razón de ser de los sistemas verticales de distribución.

Además, en la provincia de Buenos Aires, al interior de los municipios subsisten diferencias de tal magnitud[2] que justifican largamente la necesidad de realizar algún tipo de redistribución horizontal, aplicando criterios distributivos en el tramo de asignación secundaria de la coparticipación.

Lo expuesto no ignora el fuerte incremento de la participación del Estado Nacional en la captación de recursos, el que pasó de un 67% en los setenta a 78% en 2006, contra una participación en el gasto público total de 66% en los setenta a 51% en 2006. Tampoco deja de considerar el peso que las transferencias por coparticipación y otros recursos provinciales tienen en los presupuestos municipales.

La primera cuestión sólo podrá corregirse con un nuevo pacto federal, mientras que la segunda está estrechamente vinculada a esta solución, pero *es posible, entretanto, mejorar sustancialmente el régimen de reparto, cambiando su criterio devolutivo y reorientándolo*

---

[2] En 2003, el producto por habitante del municipio bonaerense más rico era catorce veces y media el del más pobre.

hacia un enfoque distributivo, para que resulte útil a la finalidad pública esencial, a saber, *reducir la pobreza y la exclusión y asegurar un piso cada vez más alto en la provisión de infraestructura y servicios básicos, educación, salud y seguridad para todos los habitantes de la provincia.*

En este sentido, *el régimen de coparticipación bonaerense no ha contado en estas últimas décadas con avances en materia de criterios de reparto redistributivos,* los que si bien se incorporaron a lo largo del tiempo y se encuentran presentes en la legislación actual, han tenido históricamente un peso marginal. El crecimiento histórico del carácter devolutivo del sistema, en el sentido de devolver un gasto sectorial realizado a partir de la incorporación del régimen de salud, y el sucesivo aumento de su peso relativo sobre los otros componentes, llega al extremo de permitirnos afirmar que el patrón distributivo actual de la coparticipación se encuentra, en gran medida, determinado por su componente sanitario.

En respuesta a esta distorsión, en la última década ha surgido un importante número de *fondos especiales* –y paralelos- al esquema general de coparticipación, que buscan recomponer la distribución primaria y atenuar los graves sesgos de la secundaria. Sin embargo, la existencia y creación de estos fondos no ha logrado modificar el patrón general de distribución secundaria asimétrica.

Ello obedece, en parte, a la existencia de fondos con lógicas opuestas. La descentralización tributaria tiene un esquema devolutivo y especialmente sesgado a favor de los ámbitos rurales, dado que el impuesto inmobiliario rural se descentraliza, pero el urbano no, mientras que los diversos fondos sociales creados en los últimos años que contemplan explícitamente criterios distributivos y de justicia social, asignan más recursos al Conurbano Bonaerense.

De esta forma, el conjunto de fondos paralelos a la coparticipación bonaerense agregan complejidad al sistema sin solucionar ninguno de sus problemas estructurales y tienen como único efecto positivo cierto crecimiento en la proporción total de recursos destinados a los municipios.

Por lo tanto, el actual régimen de coparticipación bonaerense se configura como un sistema que no consigue aportar al logro del objetivo básico de este tipo de instrumento: favorecer el financiamiento de una provisión pública local suficiente de bienes y servicios, con un piso de homogeneidad en términos de calidad, cantidad y accesibilidad, para todos los habitantes de la provincia de Buenos Aires.

Pues bien, este proyecto se apoya y recoge el diagnóstico efectivo de situación, la caracterización de los problemas del régimen vigente y sus mecanismos conexos de distribución, su inequidad y la falta de transparencia e imposibilidad de control adecuado por parte de los municipios en la construcción del Coeficiente Único de Distribución (CUD), así como una propuesta concreta de reforma integral del mecanismo de coparticipación en el minucioso trabajo desarrollado por los investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez, Irene Grinberg y Martín Mangas. Dicho trabajo fue publicado como libro en 2013 con el título *"La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos"*, y bajo el sello editorial de esa casa de altos estudios.

El diagnóstico elaborado por el mencionado equipo académico parte de la distribución actual de fondos por coparticipación, tomando esencialmente como indicador la distribución per cápita por municipio, y demuestra que exhibe inconsistencias serias y graves. Algunas de éstas han pretendido ser paliadas a través de la creación de distintos fondos que redistribuyen recursos dentro de la masa coparticipable o incorporando recursos adicionales, pero el resultado, por medio de un patrón distributivo en términos de coparticipación per cápita, continúa siendo profundamente desigual y regresivo y responde a los problemas propios de todos y cada uno de los indicadores que son utilizados para el cálculo del CUD.

Resumidamente, en el referido trabajo, se plantea una tensión entre las necesidades de financiamiento locales a partir de las divergencias en las variables poblacionales, económicas, sociales y financieras presentes en el colectivo municipal bonaerense, y los criterios que se han seleccionado en el momento de distribuir los recursos tributarios entre los municipios.

El presente proyecto de ley presenta una propuesta institucional que pretende limar estas inequidades y cambiar su sesgo devolutivo, sobre la base de los siguientes objetivos:

1. Asegurar equidad en la distribución por medio de parámetros distributivos objetivos y transparentes;
2. Promover un desarrollo equivalente entre los municipios;
3. Homogeneizar la provisión de servicios públicos locales;
4. Aumentar el grado de solidaridad en la asignación de recursos;
5. Introducir incentivos de mejora en la recaudación fiscal provincial y local;
6. Establecer mecanismos diagnósticos del funcionamiento del sistema.

Vayamos a al desarrollo del diagnóstico y de la propuesta contenida en la presente iniciativa.

1. El régimen vigente y sus problemas.

El punto de partida para cualquier análisis relativo al federalismo fiscal, requiere enfatizar que en nuestro país existe en la materia una significativa desigualdad entre jurisdicciones del mismo nivel, y que los mecanismos de transferencias financieras a través de la distribución de recursos no automáticos -o discrecionales- por parte de la jurisdicción inmediatamente superior -Nación a provincias y cada provincia a sus municipios, resultan fundamentales frente a un gasto crecientemente local y a una recaudación cada vez más centralizada.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires, lo señalado resulta evidente. Cuenta con el 11% de la superficie del país; vive el 39% de la población; representa el 32% del PBI y el 45% de la producción de la industria manufacturera; y le corresponde sólo el 20% de la distribución secundaria del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. En razón de ello, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires, *la Provincia de Buenos Aires es la jurisdicción con mayor autonomía financiera,* ya que sus recursos propios equivalen a más del 40% de sus ingresos totales.

Por su parte, el creciente fenómeno, ya apuntado, de descentralización del gasto derivado del traspaso de una serie de funciones hacia los gobiernos locales -salud, educación, medio ambiente, vivienda, fomento al empleo y producción, seguridad ciudadana y atención a colectivos vulnerables- no se ha visto acompañado de un avance similar en sus potestades tributarias y coexiste, además, con un patrón de creciente centralización en la recaudación de recursos públicos.

Lo dicho se advierte claramente en tanto el gasto municipal en 1980 equivalía al 5% del gasto público consolidado, mientras que en 1990 se elevó al 8%, proporción que se sostiene actualmente.

Entretanto, la autonomía municipal reconocida por la Constitución Nacional se encuentra receptada en la Constitución Provincial y en las leyes de la Provincia de Buenos Aires, especialmente, en relación al régimen de representación política, pero nuestros municipios carecen de facultades tributarias, de capacidad de auditoría propia o de potestades en relación a su endeudamiento. Además, su organización no reconoce la fuerte heterogeneidad existente entre los diferentes municipios como tampoco la relevancia y complejidad del conurbano bonaerense.

En este contexto, cabe dar cuenta rápidamente de la evolución histórica del sistema de coparticipación vigente.

Las primera norma moderna data de 1948 -*Ley 5.346*- y establecía niveles mínimos

de transferencias que operaban sobre una masa coparticipable acotada a lo recibido por la provincia en concepto de coparticipación federal.

Este primigenio régimen establecía un porcentaje de distribución primaria del orden del 10% y consagraba la libre disponibilidad de los fondos, característica de fundamental importancia. En relación a los criterios de distribución secundaria, éstos eran mayoritariamente devolutivos: el 30% se repartía en forma proporcional a la recaudación de recursos propios de cada partido; el 30%, según los gastos realizados en el ejercicio anterior; el 30% se distribuía según la población; y el 10% restante, era la inversa de la población.

En la década del setenta, se reformó el sistema a través de varios decretos-leyes en cuyo marco se introdujeron diversos cambios. El más importante consistió en la inclusión en la masa coparticipable de todos los ingresos corrientes recaudados por la Administración Central. Otros cambios importantes fueron los siguientes:

1. Precisó como componentes de la masa coparticipable a los impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, a los Automotores y Sellos, las tasas retributivas de servicios y los recursos percibidos por la provincia en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos (1976);

2. Incorporó como recurso coparticipable el impuesto a las actividades lucrativas y prohibió a los municipios el cobro de la tasa por inspección de seguridad e higiene (1977);

3. Sostuvo los criterios de distribución devolutivos básicamente con características incrementales, operando en un contexto inflacionario solamente sobre las diferencias entre los montos transferidos respecto a un año base;

4. Mantuvo el fuerte peso del criterio de la población -30%-, reemplazando con un peso mucho mayor al indicador de inversa de la población por el de superficie -30%-; e

5. Introdujo un indicador por partes iguales -40%- que potenciaba los beneficios, en términos de coparticipación per cápita, obtenidos por los territorios con baja población, independientemente de su superficie.

Por su parte, en los años ochenta, se introdujeron nuevas reformas al sistema. Entre 1980 y 1987, se registró una participación de los municipios del 9,25%, es decir, una participación levemente inferior a la registrada en la década anterior. Con la reforma de 1987, la participación municipal sobre la masa coparticipable se elevó a 14,14%.

Luego de 1989, se llegó al esquema actualmente vigente, es decir, se logró una participación municipal sobre el total de los recursos coparticipables del 16,14%. En este período, se establecieron los grandes lineamientos para la distribución secundaria:

1. Formulación de nuevas proporciones de los indicadores utilizados por la coparticipación bonaerense hasta entonces: población 60,45%; y superficie 9,30%;

2. Adopción, por primera vez, de un indicador genuinamente distributivo: la inversa de la capacidad tributaria per cápita ponderada por la población en un 23,25%;

3. Aparición de un criterio devolutivo sectorial que compensaría un gasto realizado -7%-: cantidad de camas de hospital de cada municipio contabilizadas según el nivel de ocupación y un factor que contemplaba la complejidad asignada a los distintos nosocomios, a distribuir entre los municipios que contaran con establecimientos de salud con internación propios.

Mediante esta reforma, se advierte el sesgo hacia el aumento del peso de los criterios distributivos –especialmente, la inversa de la capacidad tributaria; la eliminación

o reducción de otros criterios -por partes iguales y por superficie-; y la introducción de un criterio devolutivo -en términos de gastos realizados- con potencial no solo para sesgar el gasto de un municipio hacia una determinada función –salud-, sino incluso para direccionar sus modos de desarrollo -internación y alta complejidad contra atención primaria, ambulatoria y prevención-.

En suma, la evolución histórica de los criterios de distribución secundaria –expresada en porcentajes- de los sucesivos regímenes de coparticipación bonaerense es la siguientes:

FOLIO 15

	Ley 5.346 (1948-1972)	Ley 7.872 (1972-1976)[1]	Leyes 8.631 y 8.709 (1976/7-1980)[2]	Ley 9.478 (1980-1987)	Ley 10.559 (1987-1989)	Ley 10.752 (1989) vigente
Población	30,00	30,00	36,00	60,45	37,20	35,96
Gastos del año anterior	30,00					
Recursos propios	30,00		40,00			
Inversa de la población	10,00					
Partes iguales		40,00	6,00			
Superficie		30,00	18,00	9,30	9,00	8,70
Inversa de Capacidad Tributaria				23,25	13,80	13,34
Camas x Ocupación x Complejidad				7,00	35,00	12,95
Consultas médicas						9,25
Egresos hospitalarios						3,70
Pacientes día						7,40
Establecimientos sin internación						3,70
Servicios transferidos (excepto salud)					5,00	5,00
TOTAL	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Subtotal Criterios Devolutivos	60,00		40,00	7,00	40,00	42,00
Subtotal Criterios Distributivos				23,25	13,80	13,34
Subtotal Salud				7,00	35,00	37,00

[1] Distribuía las diferencias del monto total a repartir respecto a 1971.

[2] La parte no devolutiva distribuía entre grupos y, dentro de cada uno de los grupos, se repartía según los siguientes criterios: a) para Municipios Rurales, igualitaria (10%), población (40%), superficie (30%), e inversa de la coparticipación per cápita del año anterior (20%); b) para Ciudades del Interior, población (60%), superficie (20%), y densidad de población (20%): c) para Conurbano, igualitaria (20%), población (60%) y, densidad de población (20%).

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (en base a la legislación provincial).

1.1. Distribución secundaria.

Los indicadores para la distribución secundaria del régimen vigente son los existentes anteriormente pero con un mayor sesgo hacia el componente salud en detrimento del indicador de población:

1. Población: 35,96%.
2. Superficie: 8,70%.
3. Inversa de la capacidad tributaria: 13,34%.
4. Transferencias por servicios no sanitarios: 5%.

5. Componente de salud: 37%.

    a. Camas según complejidad y ocupación: 12,95%.

    b. Consultas: 9,25%.

    c. Egresos: 3,70%.

    d. Pacientes internados por día: 7,40%.

    e. Cantidad de establecimientos sin internación: 3,70%.

Como ya se mencionó, la *Ley 10.559* de 1987 dispuso que los municipios recibirían en concepto de coparticipación *el 16,14% del total de ingresos que la provincia reciba y recaude,* detallando las fuentes de esos ingresos:

1. Coparticipación Federal de Impuestos;
2. Impuesto sobre los Ingrésos Brutos (no descentralizados);
3. Impuesto a los Sellos;
4. Impuesto a los Automotores (patentes de menos de 10 años);
5. Tasas Retributivas de Servicios; e
6. Impuesto Inmobiliario Urbano.

A la vez, en dicha norma se convalidaron los tres grandes criterios de reparto:

1. Régimen General, 58%
2. Régimen de Salud, 37%; y
3. Régimen de Acción Social, 4,9%.

El siguiente cuadro muestra la *participación de cada componente en la distribución secundaria, en porcentaje* y reúne todos los indicadores, incluyendo la desagregación del componente salud, que comprende el 37% global:

Distribuidor		Porcentaje	
Población		35,96	
Inversa Capacidad Tributaria		13,34	
Superficie		8,7	
SALUD	Prod. resul.: camas disp. x perfil complej. x % ocup.	37%	12,95
	Consultas médicas		9,25
	Número de egresos		3,7
	Número de pacientes-día		7,4
	Número de establecimientos sin internación		3,7
Servicios transferidos (Decreto Ley 9.347/79)		5	
TOTAL		**100**	

Estos tres grandes criterios de reparto tienen carácter distributivo o devolutivo según su composición. En primer lugar, dentro del 58% del *"Régimen General"* encontramos que:

1. *El 62% se reparte en proporción directa a la población,* de acuerdo con los siguientes parámetros:

    a. El 35,96% de la distribución primaria se reparte en proporción

directa a la población de cada municipio; y en cuatro municipios turísticos se ajusta la población adicionándole una doceava parte del caudal turístico del año base.

b. La incorporación de este adicional que se traduce en una suma mayor en concepto de asignación de coparticipación por población responde a la creación de partidos: originalmente, *La Costa* pertenecía al Municipio de General Lavalle, *Pinamar y Villa Gesell* pertenecían al Municipio de General Madariaga y *Monte Hermoso,* al Municipio de General Dorrego.

c. El fundamento de la asignación radica en que estos municipios tienen una característica particular, a saber, cuentan con poco territorio –el límite quedó establecido desde la Ruta 11 hasta el mar- pero tienen mayores necesidades de infraestructura y una marcada actividad turística, en razón de los cual la compensación por la falta de territorio, a los efectos de la distribución de recursos fiscales, consistió en adicionar a la población un componente vinculado con el flujo turístico.

2. *El 23% se distribuye en proporción a la inversa de la capacidad tributaria per cápita ponderada por población,* según los siguientes parámetros:

a. El 13,34% sobre el total de este concepto es uno de los más innovadores en el conjunto de los indicadores que se incorpora a partir del año 1980, dado que es el *único criterio distributivo.*

b. Favorece a los municipios de menor recaudación potencial, o sea, a aquellos que tienen bases imponibles estimadas inferiores en relación con el promedio de todo el sector municipal.

c. Este criterio considera que la menor recaudación potencial se debe a un menor nivel de actividad económica y de desarrollo territorial derivado de un atraso económico y, por ello, se compensan las diferencias en cuanto a posibilidades de autofinanciamiento de los municipios.

d. Según el artículo 2° de la *Ley 10.559,* se entiende por Capacidad Tributaria Potencial a *"la suma de las recaudaciones potenciales de cada municipio"* y se determina aplicando las bases imponibles y alícuotas correspondientes de las tasas por *alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública; conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal; inspección de seguridad e higiene y control de marcas y señales.*

e. Luego, se calcula la inversa y se la pondera por la población.

3. *El 15% se asigna en proporción directa a la superficie,* de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Equivale al 8,7% de la distribución primaria y su inclusión parte de la presunción de que una mayor superficie implica mayores costos en la provisión de bienes y servicios y, en función de ello, se persigue compensar estas supuestas diferencias.

b. En la práctica, los municipios de grandes extensiones territoriales son, en su mayoría, rurales y de población escasa, lo que hace que este componente produzca ciertas inequidades en el reparto sin subsanar las distorsiones que busca compensar.

En segundo lugar, exactamente el 37,13% de los recursos coparticipables se asignan al *"Régimen de Salud"* y se distribuyen entre los municipios que tienen establecimientos oficiales de salud "con" o "sin" internación:

1. *El 35% de este componente se asigna en proporción directa al producto resultante de multiplicar tres indicadores: 1) número de camas disponibles, 2) perfil de complejidad y 3) porcentaje ocupacional de camas de los establecimientos con internación,* de acuerdo con los siguientes parámetros:

    a. Se define como camas disponibles *al número de camas instaladas en el establecimiento en condiciones de uso para la atención de pacientes,* independientemente de que estén ocupadas o no, y se promedia la cantidad de camas que estuvieron disponibles durante el año.

    b. Carece de una distinción entre las camas agudas, asilares o crónicas, y ello importa su inclusión completa dentro del perfil de complejidad que determina el Ministerio de Salud para cada establecimiento, en función de sus características en términos de aparatología moderna y de los servicios que brinda.

    c. Promueve y privilegia la atención de mayor complejidad, dado que se pondera el total de camas por el nivel de complejidad más alto de cada distrito, independientemente de si estas pertenecen a establecimientos con diferentes niveles de complejidad.

    d. De este modo, favorece a los municipios que tienen más de un establecimiento con internación aún cuando sólo uno de ellos sea de máxima complejidad.

    e. El porcentaje de camas que en promedio estuvieron ocupadas durante un período resulta del cociente entre el total de pacientes-día del período y el total de días-cama disponibles del período; y los días-cama disponibles se calculan dentro del período de 24 horas durante el cual una cama se mantiene a disposición para el uso de pacientes internados.

    f. Este parámetro desfavorece a los municipios que no cuentan con establecimientos sanitarios con internación, sin perder de vista que es el de mayor peso en el componente salud.

2. *El 25% se asigna en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos con y sin internación de cada municipio,* considerando como consultas médicas a todas aquellas consultas, tanto clínicas como odontológicas, que son brindadas a un paciente ambulatorio por una institución sanitaria con o sin internación.

3. *El 20% se asigna en proporción directa al número de pacientes-día registrados en los establecimientos con internación de cada municipio,* según las siguientes consideraciones:

    a. El paciente-día es aquel que permanece internado durante el período comprendido entre las 0 y las 24 horas de un día censal, criterio que perjudica a los municipios que no cuentan con establecimientos sanitarios con internación.

    b. Este parámetro porque podría incentivar los días de permanencia de los pacientes y convertirse, de esta manera, en un premio a la ineficiencia en el proceso de atención.

    c. Presenta un problema de doble imputación en relación con el parámetro *"porcentaje ocupacional de camas"*, lo que agrava el sesgo a favor de los municipios con establecimientos sanitarios con internación.

4. *El 10% se asigna en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación de cada municipio,* conforme los siguientes criterios:

a. Corresponde a la salida del establecimiento de un paciente hospitalizado, siempre que el período de hospitalización sea de más de 24 horas de permanencia y el egreso se produzca por alta o por defunción del paciente.

b. Desfavorece a los municipios que no cuentan con establecimientos sanitarios con internación, ya que, en ellos, nunca podrán producirse egresos por no contar con capacidad de hospitalización para los pacientes.

5. *El 10% restante se reparte en forma proporcional al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada municipio,* que es aquel establecimiento que no cuenta con la infraestructura -camas, aparatología y personal médico- para la atención de pacientes que deban permanecer internados más de 24 horas.

En tercer lugar, el 4,87% de los recursos coparticipables se asignan al *"Régimen de acción social"*, cuya inclusión se debe a la necesidad de financiar servicios que se transfirieron desde la administración provincial a los Municipios por medio del *Decreto-Ley 9.347/79*:

1. Constituye el componente de menor peso dentro del total y lo reciben sólo 65 de los 135 municipios bonaerenses.

2. Incluye parques, lagunas, zoológicos, museos, casas del niño, institutos de minoridad, servicios de agua corriente y cloacas.

3. Se incorporó a la distribución secundaria a partir de coeficientes fijos del año 1986, y resulta inferior al 5% originario dado que las bajas de establecimientos transferidos deben dejar de computarse para la asignación del componente.

1.2. La construcción del CUD.

A diferencia del esquema nacional de coparticipación basado en coeficientes fijos, un rasgo positivo del régimen vigente en el ámbito provincial está dado por la construcción de *coeficientes anuales de distribución* en base a criterios que se modifican en el tiempo.

Sin embargo, en la práctica, estos criterios no reflejan los cambios en la composición de la población con relación a las necesidades básicas insatisfechas ni tampoco son útiles para estimar la capacidad contributiva potencial de un municipio, entre otros aspectos sustantivos. En los hechos, constituye un sistema de coeficientes fijos que sólo ha sido modificado por los censos de población que se llevaron a cabo en 1991, 2001 y 2010, desde la sanción de la ley. Las modificaciones que se realizaron anualmente son, en realidad, muy acotadas. En efecto, la superficie de los municipios no presentaron modificaciones, excepto en los casos de creación de municipios por escisión -nunca ha habido uniones de municipios-; la inversa de la capacidad tributaria permanece constante por cuanto las bases imponibles no varían significativamente en el tiempo; y el distribuidor de servicios transferidos se reparte sobre la base de coeficientes fijos que, como se dijo, sólo se modifican de modo insignificante si se reporta la baja de un establecimiento, algo que no es habitual.

Es el Ministerio de Economía, a partir de la información suministrada hasta el 15 de diciembre de cada año por organismos provinciales y municipales, el que "construye" anualmente el Coeficiente Único de Distribución (CUD) que se aplicará desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada período fiscal. El plazo para la consolidación de los datos y la realización de controles es de sólo quince días, lo que resulta acotado y favorece que los componentes fijos que varíen muy poco año a año.

De ello resulta que *la variación de los coeficientes de distribución está vinculada fundamentalmente con los cambios en el componente de salud dada la alta movilidad que pueden*

H.C. DE DIPUTADOS Pcia. BS. AS. FOLIO 20

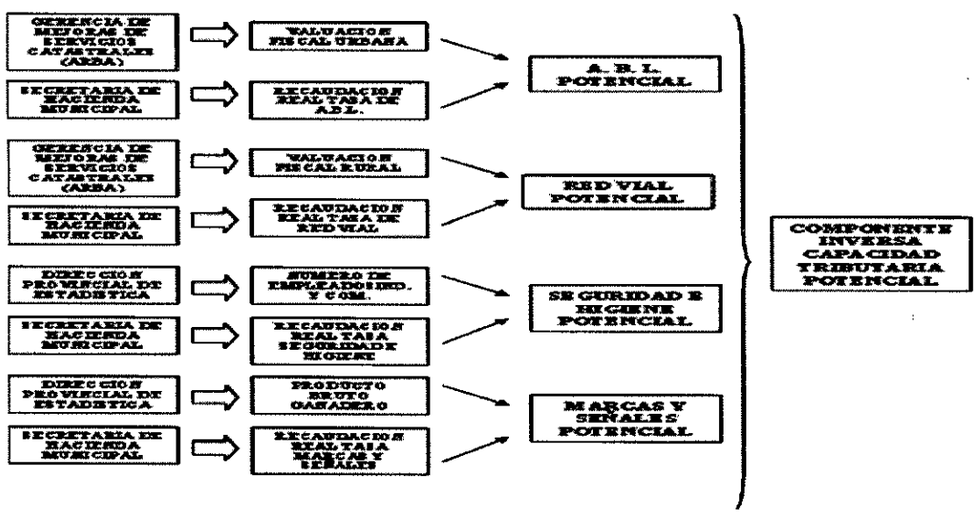
presentar los parámetros que lo conforman. Y es por esta razón que errores involuntarios en los procesos de registración o de auditoría que realizan los organismos locales o provinciales pueden ocasionar alteraciones en el coeficiente que se traducen luego en mayores recursos para algunos municipios en detrimento de otros.

En este contexto, el fundamental dar cuenta de cómo se registran, procesan y controlan los datos del CUD, dado que el coeficiente se construye sobre la base de la fiabilidad de la información y la consistencia de los datos. Las fuentes son las siguientes:

1. *Población residente en cada municipio,* es suministrada por la Dirección Provincial de Estadística en base al Censo Nacional y a la proyección elaborada por el INDEC.

2. *Caudal turístico* -que se debe adicionar a la población residente en los municipios La Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso-, es proporcionado por la Dirección Provincial de Promoción Turística que elabora las estimaciones en base al tránsito vehicular, al movimiento de aeronaves y trenes, y a la cantidad de plazas de alojamiento.

3. *Inversa de la capacidad tributaria potencial por habitante* -ponderada por población de cada municipio-, surge de un conjunto de fuentes y se obtiene de la siguiente manera:



4. *Superficie,* informada por la Dirección de Geodesia -responsable de la cartografía provincial- dependiente del Ministerio de Infraestructura.

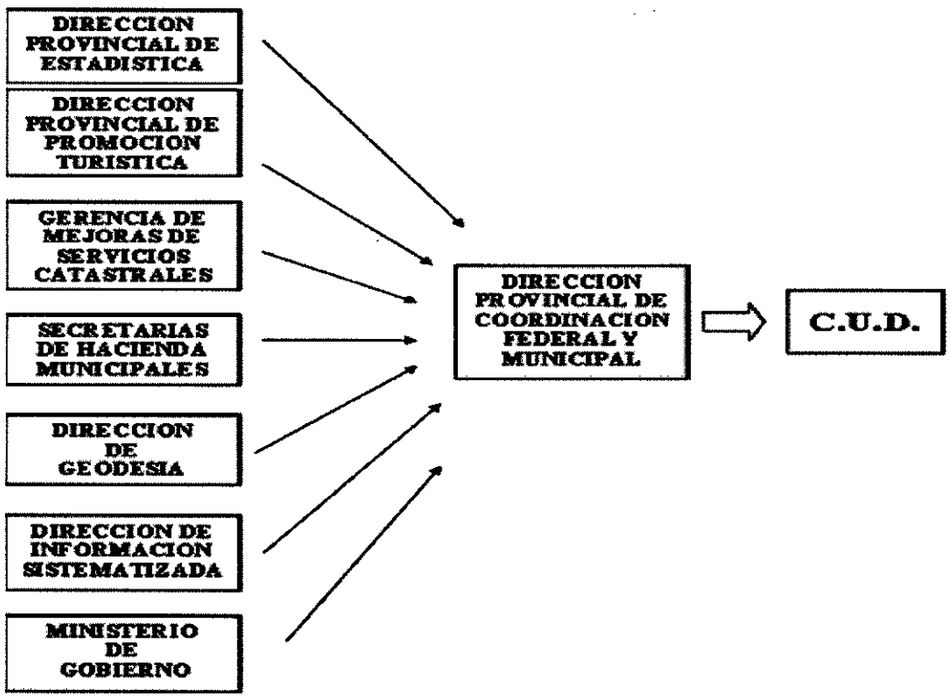
5. *Salud,* es provista mayormente de los establecimientos sanitarios de los municipios y debe ser registrada por éstos en una serie de formularios especiales diseñados por el Ministerio de Salud. Posteriormente, los formularios son remitidos a las Secretarías de Salud de los municipios y en estas dependencias se ordena toda la información provista para ser reportada a la Región Sanitaria.[3]

6. *Servicios transferidos de la provincia a los municipios,* es provisto por el Ministerio de Gobierno que suministra los listados de establecimientos, pero no existe un registro con datos detallados y desagregados sobre los servicios que fueron oportunamente transferidos, ni información precisa sobre aquellos servicios que efectivamente ya no se prestan, los que, sin embargo, podrían no haberse dado de baja y siguen operando como una fuente de recursos para algunos municipios.

---

[3] La Provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en doce regiones sanitarias dentro de las cuales funcionan aproximadamente más de dos mil centros de atención primaria de salud. En razón de ello, resulta dificultoso fiscalizar y auditar los millones de consultas que se realizan anualmente o las miles de camas que reúnen los establecimientos municipales.

El esquema del *recorrido institucional* para construir el CUD es el siguiente:



1.3. "Clasificación" de los municipios y distribución per cápita.

El criterio de análisis de asignación de los recursos fiscales *per cápita* tiene como premisa fundamental la estructuración de un sistema institucional que haga posible una prestación homogénea en cantidad, calidad y accesibilidad de bienes y servicios públicos locales a *toda* la población. Dicho de otro modo, *la coparticipación per cápita permite evaluar hasta qué punto el sistema opera como un verdadero piso de financiamiento.*

Y si bien el "piso" del 16,14% no se ha cumplido entre los años 2003 y 2007, a partir de 2008, éste fue superado por la proliferación de esquemas de distribución de fondos paralelos a la coparticipación que ha incrementado el porcentaje real de distribución primaria correspondiente a los municipios respecto de la masa coparticipable.

En el siguiente cuadro da cuenta de la *distribución de recursos a municipios y recursos tributarios de la provincia de Buenos Aires durante el período 2003-2010 (en millones de pesos corrientes)*, y en él puede advertirse que recién a partir del año 2008 se verificó una transferencia igual o superior al 16,14% fijada por la norma vigente:

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coparticipación y otras transferencias[1]	$1.554	$2.047	$2.506	$3.039	$3.812	$5.143	$6.181	$8.517
Ingresos Tributarios de la provincia de Buenos Aires[2]	$10.184	$13.222	$15.798	$19.262	$24.148	$31.540	$36.227	$46.360
Distribución Primaria (en %)	15,26	15,49	15,86	15,78	15,78	16,31	17,06	18,37

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

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

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

Apreciar cómo se asignan entre los municipios los fondos resultantes de aplicar el porcentaje de distribución primaria y su cálculo per cápita, requiere agregar o agrupar municipios a los efectos de llevar a cabo la comparación. Para ello, utilizamos el trabajo académico mencionado anteriormente que fue elaborado por López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas,[4] aclarando que, si bien hoy nuestra provincia cuenta con 135 municipios, dicho trabajo se realizó en base a 134 municipios.

Pues bien, estos académicos identifican tres grandes grupos de municipios:

1. *Municipios del conurbano bonaerense,* integrado por los 24 municipios que integran la porción bonaerense del Área Metropolitana Buenos Aires y que albergan prácticamente a los dos tercios de la población provincial y a un cuarto de la nacional.

2. *Municipios del interior,* conformado por 13 municipios que no forman parte del conurbano bonaerense y en los cuales la población es mayor que 100.000 habitantes.

3. *Municipios rurales,* en el que se agrega a los 97 municipios restantes del interior de la provincia, con menos de 100.000 habitantes cada uno.

En el siguiente cuadro referido a la *evolución de la coparticipación per cápita por grupo de municipios en el período 2003-2010* puede apreciarse que los municipios rurales han recibido del gobierno provincial, en promedio para el período en estudio, una coparticipación por habitante que prácticamente triplica la que recibe el conurbano bonaerense y duplica el promedio provincial. A su vez, puede observase también que las ciudades del interior reciben una coparticipación por habitante un 10% superior a la que perciben sus pares del conurbano.

Municipios	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
en pesos corrientes								
Conurbano	$ 65	$ 86	$ 103	$ 124	$ 157	$ 208	$ 230	$ 290
Ciudades del interior	$ 72	$ 94	$ 115	$ 139	$ 173	$ 228	$ 252	$ 320
Rurales	$ 192	$ 251	$ 307	$ 367	$ 467	$ 617	$ 681	$ 859
TOTAL PROVINCIAL	$ 89	$ 117	$ 142	$ 170	$ 215	$ 284	$ 314	$ 396
en pesos de 2003								
Conurbano	$ 65	$ 83	$ 90	$ 98	$ 114	$ 139	$ 145	$ 165
Ciudades del interior	$ 72	$ 90	$ 101	$ 109	$ 126	$ 152	$ 158	$ 182
Rurales	$ 192	$ 240	$ 268	$ 289	$ 338	$ 411	$ 427	$ 488
TOTAL PROVINCIAL	$ 89	$ 112	$ 124	$ 134	$ 156	$ 190	$ 197	$ 225

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Más claro aún resulta de la comparación entre los porcentajes de población de los grupos de municipios sobre el total provincial -conforme a datos del Censo 2010- y su participación en la coparticipación total -correspondiente al mismo año 2010, calculada en base a datos de la Contaduría de la provincia:

Municipios	Población	Coparticipación
Conurbano	63%	47%

[4] LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro, MARTÍNEZ, Carlos, GRINBERG, Irene y MANGAS, Martín, *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos,* Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2012.

Ciudades del interior	19%	15%
Rurales	18%	38%

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 23 Secretaría L.G. Ag.

En el siguiente cuadro se establece el *ranking de municipios por coparticipación per cápita, promedio en el período 2003-2010, últimos diez ordenados de menor a mayor (en pesos de 2003)*, y en él puede advertirse que, entre los diez municipios peor ubicados en el ranking, nueve pertenecen al Conurbano o a su área de influencia -Escobar y General Rodríguez-. La única excepción es el municipio de General Pueyrredón.

Orden	Municipio	Grupo	Coparticipación per cápita
134	Tres de Febrero	Conurbano	$ 77
133	Ituzaingó	Conurbano	$ 84
132	Tigre	Conurbano	$ 90
131	General Pueyrredón	Interior	$ 91
130	Lanús	Conurbano	$ 91
129	Quilmes	Conurbano	$ 92
128	Lomas de Zamora	Conurbano	$ 94
127	General Rodríguez	Rural	$ 96
126	Escobar	Interior	$ 98
125	Almirante Brown	Conurbano	$ 98

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

En el siguiente cuadro se establece el *ranking de municipios por coparticipación per cápita, promedio período 2003-2010, primeros diez ordenados de mayor a menor (en pesos de 2003)*, y se aprecia que, por contraposición, los diez municipios más beneficiados en términos de una mayor coparticipación promedio por habitante pertenecen al denominado grupo de municipios rurales.

Orden	Municipio	Grupo	Coparticipación per cápita
1°	General Guido	Rural	$ 992
2	Pila	Rural	$ 979
3	General Lavalle	Rural	$ 922
4	Tordillo	Rural	$ 861
5	General La Madrid	Rural	$ 797
6	Maipú	Rural	$ 757
7	Puán	Rural	$ 747
8	Tapalqué	Rural	$ 744
9	Laprida	Rural	$ 716
10	San Cayetano	Rural	$ 713

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Por lo tanto, resulta notable el hecho de que *el municipio que más coparticipación per cápita recibe -General Guido- obtiene casi trece veces lo que percibe el menos favorecido -Tres de Febrero-*. Y, si se tomaran en cuenta otros indicadores, a modo de ejemplo, *mientras los municipios que reciben mayores transferencias por habitante tenían, en 2010, el 0,25% de la población provincial que habita en hogares sin inodoro con descarga, aquellos que reciben menor coparticipación per cápita nucleaban al 24% de la población en tales condiciones.*

1.4. Análisis de los distintos indicadores.

El criterio *población* es un indicador proporcional que resulta pertinente a los efectos de distribuir los recursos equilibradamente entre el conjunto de los municipios, aún cuando podría considerarse que los gastos aumentan más que proporcionalmente con el aumento de la densidad de población.

Este criterio tendría un impacto neutral en lo que atañe a la coparticipación per cápita, sin embargo, dado que para cuatro municipios se incorpora a la población el impacto del flujo turístico, en el cálculo del coeficiente que les corresponde, se genera una distorsión que, aunque menor, no resulta neutral.

Por otra parte, el argumento referido a la necesidad de compensación para estos municipios escindidos por su escasa superficie, omite considerar que la propia naturaleza de la actividad turística permitiría compensar esa asimetría por el incremento de los ingresos municipales por el cobro de tasas (por ej. seguridad e higiene).

El siguiente cuadro se refiere a la *autonomía financiera de los "municipios turísticos" en el período 2007-2009 (en porcentaje)*, definiendo a la *autonomía financiera* como el peso de la recaudación propia en los recursos totales, y allí se observa que, en promedio, el peso de la recaudación propia, es decir, el grado de autonomía de esos municipios, es mayor al promedio provincial y superior al 50% en casi todos los casos.

Municipio	2007	2008	2009	Promedio 2007-2009
La Costa	51,52%	47,31%	39,49%	44,86%
Monte Hermoso	56,71%	55,46%	52,05%	54,24%
Pinamar	62,23%	65,58%	65,98%	64,84%
Villa Gesell	57,38%	56,40%	45,24%	50,88%
Total 134 municipios	**42,90%**	**44,26%**	**36,05%**	**40,25%**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires).

El criterio *superficie* se asienta en el supuesto de que las mayores distancias y la dispersión de la población en un territorio muy extenso implican mayores costos para la provisión de servicios públicos locales.

Sin embargo, todo parece indicar que no es la mayor superficie, sino la mayor densidad de población, lo que genera un aumento de los costos municipales. Además, en los municipios rurales, que son los de mayor extensión geográfica, el 90% de la población vive en el casco urbano.

En el siguiente cuadro en el que se establece el *ranking de superficie y gasto por habitante, ordenado por gasto de mayor a menor*, se advierte que, entre los diez municipios con mayor gasto por habitante, se encuentra solamente uno de los diez de mayor extensión –Puán-, pero también uno que pertenece al quintil de menor superficie -Monte Hermoso- y otros ocho que se encuentran en situaciones intermedias sin que sea posible inferir patrón alguno.

N° de orden según gasto per cápita 2007-2009	Municipio	N° de orden según superficie	Gasto per cápita promedio 2007-2009 (en $)	Superficie (en km²)
1	Pila	35	$ 4.415	3.493
2	Tordillo	74	$ 3.852	1.330
3	Monte Hermoso	109	$ 3.804	230
4	General Guido	48	$ 3.454	2.340
5	Florentino Ameghino	62	$ 3.418	1.825
6	General Lavalle	41	$ 3.401	2.964
7	General La Madrid	19	$ 3.225	4.800
8	Puán	7	$ 2.968	6.385

9	Tapalqué	28	$ 2.892	4.172
10	General Pinto	46	$ 2.872	2.545

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de de la Subsecretaría de Asuntos Municipales y del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires).

Es razonable concluir que *los costos de los servicios públicos crecen como consecuencia de los problemas derivados de las grandes concentraciones humanas, especialmente cuando parte de su población es pobre.* El economista brasileño Fernando Rezende es expresivo al respecto:

> Por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados, las demandas sociales -salud y educación- junto con restricciones a constitucionales a la imposición de tarifas sobre los usuarios de servicios urbanos de carácter colectivo, acarrean una carga más pesada sobre los gobiernos locales. Sin embargo, no siempre éstos tienen la capacidad de recaudar el dinero que necesitan para cubrir sus responsabilidades.[5]

Por ello, el indicador *superficie* favorece a distritos rurales, con menores necesidades relativas que sus pares más pobres del Conurbano Bonaerense.

El criterio *inversa de la capacidad tributaria potencial* está orientado a compensar las dificultades que enfrentan, a la hora de recaudar, las municipalidades en las que hay una menor actividad económica y, por lo tanto, una menor potencialidad de recaudación. Así, los territorios en los que se dan estas condiciones se ven en la necesidad de redoblar sus esfuerzos en materia de "disciplina del gasto" por concentrar una demanda no solvente, a la vez que no son capaces de recaudar los recursos necesarios para atenderla adecuadamente.

Si bien se trata de un criterio pertinente desde el punto de vista conceptual por su fuerte impacto redistributivo, lo cierto es que la forma en que está construido, en la práctica, genera dudas acerca de la fiabilidad de los indicadores utilizados. Éstos son ABL y Red Vial -en base a las valuaciones fiscales urbana y rural, respectivamente-, Seguridad e Higiene -en base al número de empleados- y Marcas y Señales -en base al Producto Bruto Ganadero-, los que sólo permiten dar cuenta de información aproximativa del fenómeno que se pretende medir.[6]

Las valuaciones fiscales urbanas y rurales están retrasadas y cada una registra distintos niveles de distorsión. Asimismo, la utilización del número de empleados no constituye un indicador fiable para proyectar el nivel de actividad económica dadas las distintas combinaciones de factores de la producción presentes en una provincia con un perfil productivo tan diverso como Buenos Aires. Por lo tanto, este criterio presenta serias dificultades para cumplir con la finalidad redistributiva teóricamente pretendida.

El criterio *servicios no sanitarios transferidos* opera a partir de la participación de cada municipio en el reparto efectuado en el año 1986 -artículo 1° inciso c de la *Ley 10.752*- por los servicios transferidos.[7]

No obstante, el peso de dichas erogaciones en los presupuestos locales han variado fuertemente durante el cuarto de siglo transcurrido, sea por baja de dichos establecimientos, cambios de uso, desafectaciones, por señalar algunos destinos posibles.

---

[5] REZENDE, Fernando, *Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil*, CEPAL, Serie Seminario y conferencias N° 3, Santiago, 2005, p. e17.

[6] Un desarrollo detallado del modo de cálculo puede consultarse en el Anexo al Acta 2/2009 del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal.

[7] Desde fines la década del setenta, la provincia de Buenos Aires distribuye fondos coparticipables a los 65 municipios que tienen servicios transferidos diversos, con excepción de los de salud, que son considerados en el componente específico.

En el siguiente cuadro, en el que se muestran los *municipios en los que el componente otros servicios supera el 20% del total de la coparticipación recibida, al año 2010 (en porcentaje)*, se verifica que este componente tiene un peso importante en algunos municipios pero su actualidad es dudosa dado que, como se dijo, se trata de servicios transferidos hace más de dos décadas.

Municipio Coparticipación	Otros Servicios / Coparticipación Total
Mercedes	57,77%
Berisso	52,40%
General Paz	37,64%
Saladillo	35,65%
General Viamonte	35,17%
Las Flores	34,07%
La Plata	26,92%
Dolores	23,74%
Tornquist	22,60%
Chivilcoy	22,38%

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales).

1.5. Consideración sobre los municipios del conurbano bonaerense.

En el siguiente cuadro se establece el *ranking de municipios por coparticipación per cápita, promedio período 2003-2010, municipios del conurbano ordenados de mayor a menor (en pesos de 2003)*, y en él pueden verificarse las asimetrías que tienen origen en las inequidades resultantes del uso de ciertos indicadores sectoriales propios del régimen vigente, en particular, el componente de salud.

Orden	Municipio	Coparticipación per cápita
1	Malvinas Argentinas	$ 239
2	San Isidro	$ 165
3	Vicente López	$ 155
4	Merlo	$ 155
5	San Miguel	$ 147
6	Florencio Varela	$ 126
7	San Fernando	$ 123
8	José C. Paz	$ 123
9	Berazategui	$ 115
10	Esteban Echeverría	$ 115
11	Ezeiza	$ 114
12	General San Martín	$ 106
13	Morón	$ 103
14	Moreno	$ 101
15	Hurlingham	$ 101
16	Avellaneda	$ 99
17	La Matanza	$ 99
18	Almirante Brown	$ 98
19	Lomas de Zamora	$ 94
20	Quilmes	$ 92
21	Lanús	$ 91
22	Tigre	$ 90
23	Ituzaingó	$ 84
24	Tres de Febrero	$ 77

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Sobresale a simple vista la enorme diferencia existente entre el municipio que más coparticipación recibe por habitante -Malvinas Argentinas, $ 239- y los que le siguen. Los dos municipios que continúan -San Isidro, con $ 165 y Vicente López, con $ 155- son los que cuentan con las poblaciones más ricas del conurbano bonaerense. Asimismo, la relación entre la coparticipación per cápita recibida por el municipio más favorecido y el menos beneficiado -Tres de Febrero, con $ 77- es de tres a uno, lo que pone en evidencia la ausencia de parámetros de racionalidad distributiva de fondos sobre la base del criterio "per cápita".

Esto, por cierto, justifica una revisión de los criterios con los cuales se realiza la distribución secundaria del régimen actual.

1.6. Particularidad del componente salud.

Nuestra provincia es la única en el país que mantiene un indicador de salud en el sistema de transferencia de la masa coparticipable a los municipios. Además, la cantidad de parámetros que lo componen, la compleja metodología para su cálculo, la escasa fiscalización en la obtención de los datos necesarios para su elaboración y la posibilidad de que los municipios desarrollen un comportamiento estratégico para extraer el máximo provecho -dado que es el único componente sobre cuyo valor pueden incidir- lo convierte en el más controvertido de los indicadores del régimen vigente.

Chiara, Di Virgilio y Ariovich sostienen que el componente *salud*, en la práctica, tiene un carácter *devolutivo*.

> Originado en la necesidad de dar respuesta a los problemas de financiamiento, este sistema –asociado a la distribución secundaria de la coparticipación– termina teniendo carácter devolutivo, en lugar de orientar la definición de políticas locales.[8]

Por su parte, Nelly Barbieri sostiene que el componente salud contribuye a capturar *"variables de un modelo de atención sesgado hacia la enfermedad, de mayores costos sociales, económicos y sanitarios"*.[9]

En el siguiente cuadro, que da cuenta de la *coparticipación por salud per cápita por tipo de municipio, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)*, se aprecia que el conjunto de municipios rurales -los menos poblados- recibe casi cinco veces más de lo que reciben los municipios del Conurbano y casi cinco veces y media más que lo asignado las ciudades del interior.

Municipios	Coparticipación por salud per cápita
Conurbano	$ 72
Ciudades del interior	$ 61
Rurales	$ 335
Total Provincial	**$ 117**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Como sostiene acertadamente Barbieri, *"una gran proporción de municipios que*

[8] CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, Mercedes y ARIOVICH, Ana, "De 'condiciones' y 'estrategias': reflexiones en torno a la coparticipación provincial por salud y la política local en los municipios del Gran Buenos Aires (2000-2005)", ponencia presentada en el *Congreso de Ciencias, Tecnologías y Culturas* del *Instituto de Estudios Avanzados* de la *Universidad de Santiago de Chile*, Santiago de Chile, 2008, p. 16.

[9] BARBIERI, Nelly, "Política fiscal y política sanitaria: tensiones evidentes a partir de los criterios de reparto de la masa coparticipable y los métodos de determinación de transferencias", en *Revista Salud Colectiva*, Universidad Nacional de Lanús, Vol. 3, N° 1, Lanús, 2007, p. 58.

pertenecen al Conurbano no reciben transferencias de coparticipación por salud por las variables producido resultante, egresos y pacientes día, por no contar con establecimientos municipales con internación".[10]

Así, el sesgo a favor de los municipios rurales que se observa en la distribución general de la coparticipación per cápita está determinado, en buena medida, por las diferencias en la coparticipación por *salud.*

En el siguiente cuadro, que contiene el *ranking de municipios por coparticipación por salud per cápita, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes),* se exponen en la primera columna, ordenados de mayor a menor, los diez municipios que más fondos reciben por el componente *salud* y, en la segunda columna, los diez municipios que menos fondos reciben de menor a mayor.

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
1	Maipú	$ 1.089
2	San Cayetano	$ 1.003
3	General La Madrid	$ 941
4	Laprida	$ 939
5	Puán	$ 917
6	Saavedra	$ 915
7	General Guido	$ 890
8	General Lavalle	$ 812
9	Daireaux	$ 811
10	Carlos Casares	$ 804

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
134	Almirante Brown	$ 11
133	General Pueyrredón	$ 15
132	La Plata	$ 18
131	Tres de Febrero	$ 19
130	Ituzaingó	$ 21
129	Moreno	$ 23
128	Lobos	$ 24
127	Mercedes	$ 25
126	Lanús	$ 29
125	Berisso	$ 30

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Los diez municipios mejor ubicados en este ranking pertenecen en su totalidad al grupo de los rurales, mientras que los últimos diez, en términos de transferencias por el componente salud per cápita, son municipios del Conurbano, a excepción de dos grandes ciudades del interior como General Pueyrredón y La Plata, y los municipios de Lobos y Mercedes.

La diferencia entre el municipio que más coparticipación por salud per cápita recibe –Maipú- y el que menos recibe -Almirante Brown- es de 100 a 1, lo que da cuenta de la enorme diferencia en términos de distribución por habitante que produce el componente de *salud.*

A su vez, dentro del conurbano bonaerense se verifican igualmente diferencias notorias, tal como se advierte en el siguiente cuadro que contiene el *ranking de municipios por coparticipación por salud per cápita, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes).*

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
1	Malvinas Argentinas	$ 358
2	San Isidro	$ 229
3	Vicente López	$ 198
4	Merlo	$ 147
5	San Miguel	$ 130
6	Esteban Echeverría	$ 74
7	Berazategui	$ 73
8	Hurlingham	$ 66
9	General San Martín	$ 66

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
24	Almirante Brown	$ 11
23	Tres de Febrero	$ 19
22	Ituzaingó	$ 21
21	Moreno	$ 23
20	Lanús	$ 29
19	Quilmes	$ 33
18	Tigre	$ 34
17	San Fernando	$ 39
16	Lomas de Zamora	$ 40

[10] Ibíd., p. 56.

10	José C. Paz	$ 65
11	Morón	$ 64
12	La Matanza	$ 55

15	Florencio Varela	$ 41
14	Avellaneda	$ 51
13	Ezeiza	$ 52

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Sobresale la significativa diferencia existente entre el municipio que más coparticipación recibe por *salud* por habitante -Malvinas Argentinas- y el que le sigue -San Isidro-, lo que obedece al comportamiento estratégico del primero respecto de este componente.

Por otra parte, la relación entre el municipio del conurbano más favorecido por este régimen respecto al que menos dinero obtiene por él -Almirante Brown- es de 33 veces a 1.

Si se realiza el mismo ordenamiento para el total de los recursos coparticipables en el Conurbano, el ranking continúa encabezado por los mismos municipios que se ordenan por *salud*: los más favorecidos son Malvinas Argentinas, San Isidro y Vicente López, y entre los tres menos favorecidos se encuentran Ituzaingó y Tres de Febrero, lo que pondera la importancia de este componente respecto del régimen general.

1.6.1. El componente salud en relación con la población sin seguro médico.

El gasto en salud debería direccionarse a atender desde el Estado a la población que carece de obra social o medicina prepaga. El régimen de coparticipación vigente no refleja este principio, lo que puede apreciarse contrastando los recursos que se asignan con finalidad asociada a la atención sanitaria con la población de cada municipio sin seguro de salud.

El siguiente cuadro refleja la *coparticipación por salud por habitante sin seguro de salud por tipo de municipio, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)*. En él, se expone el cálculo que es igual al cociente entre la coparticipación por salud que reciben los municipios y los habitantes sin seguro de salud de la provincia de Buenos Aires, en base a la información de la población sin cobertura -extraída del censo 2001-, en proporción a la población proyectada para el año 2009 en cada municipio.

Municipios	Coparticipación por salud per cápita
Conurbano	$ 190
Ciudades del interior	$ 239
Rurales	$ 905
Total Provincial	**$ 328**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Esto permite observar la distribución por salud en términos de la necesidad de gasto en esa materia por parte de los municipios, partiendo de la premisa que, en aquellos en los que su población carece de cobertura, las demandas son mayores, y se confirma que se mantienen las diferencias en la distribución. Además, los municipios rurales obtienen casi el quíntuple que los del Conurbano y casi el cuádruple que las ciudades del interior.

El sesgo en la distribución de la coparticipación según el componente de *salud* se mantiene constante si se observa respecto a los habitantes sin cobertura y, de este modo, se verifica la ineficacia de este criterio dentro del régimen de coparticipación por no abastecer a la población que más requiere este componente.

En el siguiente cuadro, que detenta el *ranking de municipios por coparticipación por salud por habitante sin cobertura, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)*, se exponen,

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 80 Pcia. BS. AS.

ordenados de mayor a menor, los diez municipios que más fondos reciben por este concepto y, en la segunda columna, los diez municipios que menos fondos reciben, de menor a mayor.

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
1	General Guido	$ 4.630
2	Maipú	$ 3.873
3	Saavedra	$ 3.748
4	Pila	$ 3.677
5	General La Madrid	$ 3.491
6	Puán	$ 3.453
7	San Cayetano	$ 3.296
8	Laprida	$ 3.069
9	Tapalqué	$ 3.020
10	Daireaux	$ 2.963

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
134	Almirante Brown	$ 29
133	Moreno	$ 44
132	General Pueyrredón	$ 52
131	Tres de Febrero	$ 64
130	Ituzaingó	$ 65
129	Lobos	$ 68
128	La Plata	$ 72
127	Escobar	$ 79
126	Florencio Varela	$ 79
125	Tigre	$ 87

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Se amplía la brecha entre el municipio que más recibe en términos de coparticipación por *salud* por habitante sin cobertura -General Guido- y el que menos recibe -Almirante Brown-, que se eleva de 160 a 1, y la distancia que existe entre el segundo –Maipú- y el que menos recibe -Almirante Brown- es de 134 a 1.

Este aumento en la dispersión entre los recursos por salud que reciben los municipios muestra que los distritos mejor posicionados por este concepto tienen mayor grado de cobertura en servicios de salud para aquella población sin seguro que los municipios menos favorecidos en términos de ingresos por salud y población sin seguro médico.

En el siguiente cuadro, que posee el *ranking de municipios por coparticipación por salud por habitante sin cobertura, correspondiente al año 2009, municipios del conurbano ordenados de mayor a menor (en pesos corrientes)*, se advierten las diferencias en la región, siendo los dos municipios más ricos los que reciben mayor asignación. Le sigue en el tercer lugar el municipio que, como ya se dijo, presenta un comportamiento estratégico para captar la mayor cantidad de recursos por vía de este componente de la coparticipación -Malvinas Argentinas-. También se amplía la brecha entre el primero y el último y se registra una diferencia entre el que más recibe -Vicente López- y el que menos recibe -Almirante Brown- de 42 a 1.

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
1	Vicente López	1.204
2	San Isidro	1.144
3	Malvinas Argentinas	836
4	San Miguel	341
5	Merlo	320
6	Morón	258
7	Hurlingham	202
8	General San Martín	198
9	Avellaneda	187
10	Berazategui	182
11	Esteban Echeverría	178
12	José C. Paz	134

Orden	Municipio	Copa p/salud per cápita
24	Almirante Brown	29
23	Moreno	44
22	Tres de Febrero	64
21	Ituzaingó	65
20	Florencio Varela	79
19	Tigre	87
18	Lanús	93
17	Quilmes	94
16	Lomas de Zamora	107
15	Ezeiza	116
14	San Fernando	122
13	La Matanza	126

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del

H. C. DE L. DIP. FOLIO 31 Fdo.

1.6.2. El gasto de salud en los municipios (año 2009).

El gasto en salud ejecutado por los municipios bonaerenses es una forma de aproximación al conocimiento del nivel de homogeneidad de los recursos provistos por los gobiernos locales bonaerenses para prestaciones sanitarias. Un acercamiento al tema debe partir de la consideración del gasto per cápita como variable y el tipo de municipio como criterio de clasificación.

En el siguiente cuadro se expresa el *gasto en salud per cápita por tipo de municipio, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)* y allí puede advertirse que el gasto sanitario por habitante en los municipios rurales es casi el triple que en los del Conurbano.

Municipios	Gasto en salud per cápita
Conurbano	$ 158
Ciudades del interior	$ 159
Rurales	$ 426
Total Provincial	**$ 206**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Por otra parte, en el siguiente cuadro, que contiene el *ranking de municipios por gasto en salud per cápita, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)*, se exponen, ordenados de mayor a menor, los diez municipios que más gastan por este concepto y, en la segunda columna, los diez municipios que menos erogan por la misma función. En ellos, se observa que el gasto sanitario por habitante en los municipios rurales es casi el triple que en los municipios del Conurbano.

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita
1	Saavedra	$ 1.048
2	General La Madrid	$ 993
3	Maipú	$ 925
4	Tapalqué	$ 925
5	Pila	$ 887
6	Carlos Casares	$ 806
7	Ayacucho	$ 795
8	Rauch	$ 760
9	Lobería	$ 755
10	Bolívar	$ 754

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita
134	Almirante Brown	$ 37
133	Lobos	$ 40
132	La Plata	$ 41
131	Presidente Perón	$ 46
130	Pergamino	$ 49
129	Zárate	$ 51
128	Carmen de Areco	$ 65
127	Las Flores	$ 72
126	Monte	$ 73
125	Junín	$ 74

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

La relación entre el gasto por habitante del municipio ubicado en primer lugar –Saavedra- respecto al del que se encuentra último –Almirante Brown- es de 28 a 1. Y el grupo de los diez municipios con mayor gasto por habitante está integrado por distritos rurales.

Los diez municipios que menor gasto sanitario por habitante despliegan constituyen un grupo heterogéneo que incluye uno del Conurbano -Almirante Brown-, otro de su área de influencia -Presidente Perón-, la capital provincial -La Plata-, dos ciudades del interior -Zárate y Pergamino-, un distrito en vías de integrar dicha categoría –Junín- y cuatro municipios rurales -Lobos, Carmen de Areco, Las Flores y Monte.

H.C.D.E. FOLIO 32 Fcia. BS. AS.

Esto está relacionado de manera directa con el patrón de distribución de los recursos originado en el componente de *salud* de la coparticipación y, especialmente, con el gran peso de los indicadores relacionados con la internación, como ya se expuso.

En el siguiente cuadro, que contiene el *ranking de municipios por gasto en salud per cápita, correspondiente al año 2009, municipios del conurbano ordenados de mayor a menor (en pesos corrientes)*, se destaca en la región las situaciones extremas de Almirante Brown, por un lado, y de la tríada compuesta por Malvinas Argentinas, Vicente López y San Isidro, por el otro.

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita
1	Malvinas Argentinas	$ 544
2	Vicente López	$ 500
3	San Isidro	$ 449
4	San Miguel	$ 221
5	Morón	$ 203
6	General San Martín	$ 200
7	Tigre	$ 192
8	Ezeiza	$ 191
9	Esteban Echeverría	$ 190
10	San Fernando	$ 181
11	Merlo	$ 152
12	Avellaneda	$ 142
13	Hurlingham	$ 121
14	La Matanza	$ 116
15	José C. Paz	$ 114
16	Lanús	$ 104
17	Tres de Febrero	$ 102
18	Quilmes	$ 99
19	Ituzaingó	$ 98
20	Florencio Varela	$ 92
21	Berazategui	$ 87
22	Lomas de Zamora	$ 86
23	Moreno	$ 79
24	Almirante Brown	$ 37

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

En particular, el municipio Malvinas Argentinas muestra una fuerte especialización funcional en provisión de servicios de salud y es el distrito con mayor número de camas hospitalarias municipales de toda la provincia, a la vez que tiene asignada la máxima complejidad y presenta el mayor número de pacientes-día. También se encuentra entre los diez municipios con mayor porcentaje ocupacional de camas, por lo que lidera el ranking respecto al producto resultante de las camas por su grado de ocupación y complejidad. En materia de consultas y de egresos, se ubica segundo y, en lo relativo a la cantidad de establecimientos sin internación, ocupa la onceava posición.

En el extremo opuesto, el municipio de Almirante Brown es uno de los tres municipios de la provincia con menor cantidad de consultas médicas en instituciones municipales por habitante –aproximadamente, una consulta cada dos habitantes- y el que tiene la mayor cantidad de habitantes por establecimiento sanitario municipal sin internación -con más de 26.300 personas por establecimiento-. Además, no posee instituciones con internación.

En el Conurbano, el gasto sanitario se relaciona fuertemente con sus posibilidades de financiamiento y, particularmente, con el componente de salud de la

coparticipación, favoreciendo el sesgo hacia aquellas modalidades y variables que son premiadas por este mecanismo de distribución de recursos.

Por su parte, la variable de gasto per cápita por municipio también puede analizarse considerando las erogaciones en salud por habitante sin cobertura de obra social o empresa de medicina prepaga. Este cruce de datos no tiene por premisa ni finalidad negar el carácter público y universal de la salud sino, por el contrario, considerar la situación de las personas que solamente tienen la posibilidad de atenderse en los centros públicos de salud y que, por lo tanto, constituyen el núcleo duro de la demanda de los servicios sanitarios provistos por tales instituciones.

En el siguiente cuadro se expresa el *gasto en salud por habitante sin cobertura por tipo de municipio, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)* y allí resulta notoria la brecha existente entre los municipios rurales y los del Conurbano, lo que denota una mejor situación de los distritos poco poblados en cuanto al nivel de acceso al seguro de salud. Y, a diferencia del cuadro de gasto en salud por habitante, en el que las ciudades del interior presentaban un gasto casi idéntico al Conurbano, se advierte un gasto por habitante sin cobertura de salud por encima del promedio provincial.

Municipios	Gasto en salud per cápita
Conurbano	$ 414
Ciudades del interior	$ 622
Rurales	$ 1.150
Total Provincial	**$ 578**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Por otra parte, en el siguiente cuadro, que posee el *ranking de municipios por gasto en salud por habitante sin cobertura, correspondiente al año 2009*, se presenta, ordenados de mayor a menor, los diez municipios que más gastan por este concepto y en la segunda columna, los diez municipios que menos erogan por la misma función, siempre en relación a los habitantes sin seguro de salud.

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita hab. sin cobertura
1	Pila	$ 5.291
2	Saavedra	$ 4.293
3	General La Madrid	$ 3.686
4	Tapalqué	$ 3.634
5	Trenque Lauquen	$ 3.507
6	Maipú	$ 3.290
7	Castelli	$ 3.065
8	Vicente López	$ 3.036
9	General Guido	$ 2.932
10	Rauch	$ 2.860

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita hab. sin cobertura
134	Presidente Perón	$ 92
133	Almirante Brown	$ 95
132	Lobos	$ 114
131	Moreno	$ 151
130	Zárate	$ 161
129	Pergamino	$ 165
128	La Plata	$ 167
127	Florencio Varela	$ 179
126	Carmen de Areco	$ 197
125	Berazategui	$ 218

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Nueve municipios rurales de menos de 50.000 habitantes cada uno -de los cuales ocho tienen menos de 30.000 habitantes y siete ni siquiera llegan a 20.000- son los de mayor gasto. El distrito restante -Vicente López- es del Conurbano, pero se caracteriza por ser el municipio de mayor autonomía financiera y por tener una población con altos niveles de ingreso y, por ello, tiene el menor peso relativo de los habitantes sin obra social o medicina prepaga.

En consecuencia, no solo la desigualdad es aún mayor si se considera la demanda natural de los servicios públicos de salud locales, sino que se exacerba si se tiene en cuenta a la población de los distritos más pobres de dichas zonas, en beneficio de los de mayores ingresos.

En cuanto a los diez distritos con menor gasto local en salud por habitante sin cobertura sanitaria privada o de la seguridad social, se encuentran Almirante Brown, Moreno, Florencio Varela y Berazategui, uno de su zona de influencia -Presidente Perón-, la capital provincial -La Plata-, dos ciudades del interior -Pergamino y Zárate- y solamente dos municipios rurales -Lobos y Carmen de Areco-.

Cuando este análisis se refiere sólo a los municipios del Conurbano, los resultados son aún más reveladores, tal como se advierte en el siguiente cuadro que contiene el *ranking de municipios por gasto en salud por habitante sin cobertura, correspondiente al año 2009, municipios del conurbano ordenados de mayor a menor (en pesos corrientes).*

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita hab. sin cobertura
1	Vicente López	$ 3.036
2	San Isidro	$ 2.243
3	Malvinas Argentinas	$ 1.271
4	Morón	$ 817
5	General San Martín	$ 603
6	San Miguel	$ 582
7	San Fernando	$ 560
8	Avellaneda	$ 517
9	Tigre	$ 487
10	Esteban Echeverría	$ 458
11	Ezeiza	$ 423
12	Hurlingham	$ 371

Orden	Municipio	Gasto en salud per cápita hab. sin cobertura
24	Almirante Brown	$ 95
23	Moreno	$ 151
22	Florencio Varela	$ 179
21	Berazategui	$ 218
20	Lomas de Zamora	$ 229
19	José C. Paz	$ 234
18	La Matanza	$ 267
17	Quilmes	$ 284
16	Ituzaingó	$ 302
15	Merlo	$ 330
14	Lanús	$ 340
13	Tres de Febrero	$ 348

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

Aquí también se observa claramente que, no sólo la desigualdad es aún mayor si se considera la demanda natural de los servicios públicos de salud locales, sino que se exacerba si se tiene en cuenta a la población de los distritos más pobres de tales zonas, en beneficio de los de mayores ingresos.

Finalmente, la comprobación de que la estrategia del municipio Malvinas Argentinas es deliberada surge de la comparación del peso del gasto en salud en los primeros años de existencia del municipio en relación a los demás distritos surgidos de la división del antiguo municipios General Sarmiento. Malvinas Argentinas pasó de gastar en salud un 23% de su presupuesto en 1996-1997 a dedicar a dicha finalidad un 41% de sus gastos en 2009; en José C. Paz, el peso de las erogaciones sanitarias se redujo de un 10% en 1996-1997 a un 5% en 2009; y, en San Miguel, el gasto en salud se ha mantenido relativamente estable, siendo del 31% en el período 1996-1997 y del 25% en 2009.

1.6.3. Gasto en salud, coparticipación y recursos propios (año 2009).

Por su estructura, el componente de *salud* no contempla el pleno financiamiento de las prestaciones sanitarias provistas por los municipios bonaerenses, sino que asigna recursos en relación a ciertos indicadores de los sistemas de salud locales, en disímiles proporciones, como ya se explicó.

En 2009, por ejemplo, se han pagado $ 12 por cada consulta médica, $ 107 por paciente-día, $ 403 por egreso, $ 47.782 por cama y $ 109.175 por establecimiento sin

internación. Resulta claro el sesgo en contra de los municipios que no han priorizado la internación como estrategia sanitaria. En concreto: un centro de atención primaria "paga" apenas un poco más que dos camas y el egreso de un paciente que ha estado un sólo día internado tiene un valor similar al de cuarenta y dos consultas.

En el siguiente cuadro se presenta el *autofinanciamiento de los gastos en salud por tipo de municipio, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes y en porcentaje).*

Municipios	Coparticipación por salud (A)	Gasto en salud (B)	Autofinanciamiento (C=B/A)
Conurbano	$1.545.274.600	$707.300.402	45,77%
Ciudades del interior	$460.690.494	$176.589.903	38,33%
Rurales	$1.163.535.223	$915.321.187	78,67%
Total Provincial	$3.169.500.317	$1.799.211.491	56,77%

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires).

El 93% de los municipios rurales cuenta con camas hospitalarias del nivel local, mientras que en el Conurbano solamente el 75% de los municipios las tienen y, entre las ciudades del interior, apenas el 46% posee ese tipo de instalación.

En los municipios rurales se registra una cama de hospital municipal cada 300 habitantes -en el resto de la provincia, cada 3.000-; se produce un egreso del establecimiento público local cada 13 personas -en los otros distritos, cada 55-; y, en términos de pacientes-día, cada habitante permanece internado, en hospitales municipales, en promedio, unas 20 horas al año -contra 2 en el Conurbano y en las ciudades del interior provincial-.

En 2009, 28 municipios han logrado obtener, por medio del componente *salud* de la coparticipación, recursos que superan el gasto que realizaron en materia sanitaria. Se trata de municipios netamente rurales, que cuentan con poblaciones inferiores a los 50.000 habitantes, con la única excepción de Presidente Perón, municipio del área de influencia del conurbano y de casi 80.000 habitantes.

Estos distritos, en conjunto, concentran un 3,5% de la población total de la provincia y apenas el 3,3% de los habitantes bonaerenses sin seguro de salud. Sin embargo, ejecutan el 7% del total del gasto sanitario local y acaparan el 15% de la coparticipación correspondiente al componente *salud.*

En el siguiente cuadro se expresa el *gasto municipal por finalidades y coparticipación percibida por el componente salud, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes)* y allí se pueden apreciar algunas situaciones extremas en materia de gasto sanitario local y financiamiento proveniente del componente *salud* de la coparticipación provincial.

Municipio	Gasto en Salud (A)	Gasto en Educación y Cultura (B)	Coparticipación por salud (C)	Resultado (D=C-B-A)
Leandro N. Alem	$ 6.749.013	$ 802.412	$ 9.918.156	**$ 2.366.731**
Suipacha	$ 4.274.969	$ 441.852	$ 6.534.245	**$ 1.817.424**
Salliqueló	$ 4.379.111	$ 701.339	$ 6.515.547	**$ 1.435.097**
Tres Lomas	$ 3.059.885	$ 585.319	$ 4.834.164	**$ 1.188.960**
General Las Heras	$ 4.921.805	$ 470.353	$ 6.498.197	**$ 1.106.039**
General Arenales	$ 7.042.634	$ 589.414	$ 8.025.912	**$ 393.864**
San Cayetano	$ 5.934.478	$ 2.067.952	$ 8.388.766	**$ 386.336**
General Villegas	$ 12.196.637	$ 3.433.514	$ 15.899.912	**$ 269.761**
Guaminí	$ 6.051.926	$ 1.570.632	$ 7.757.311	**$ 134.753**
General Guido	$ 1.586.251	$ 874.234	$ 2.504.943	**$ 44.458**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires).

Concretamente, en 2009, 28 municipios han logrado obtener, por medio del componente *salud* de la coparticipación provincial, recursos que superan el gasto que realizaron en materia sanitaria, tal como lo ejemplifican los diez municipios listados anteriormente, lo que refleja la *inexistencia de correspondencia entre la asignación de la coparticipación por el componente salud y el gasto,* más allá que no compartamos este criterio como indicador para la distribución.

En el siguiente cuadro, que expone el *gasto municipal por finalidades y coparticipación percibida por el componente salud, correspondiente al año 2009 (en pesos corrientes),* se presenta el otro extremo, esto es, el caso de los municipios en los que lo recibido en concepto de coparticipación en *salud* representa apenas una mínima porción de sus gastos sanitarios, lo que resulta ponderado si se presenta como variable clave el déficit del gasto sanitario respecto a la coparticipación recibida por el componente salud, en valor absoluto y como porcentaje del total de erogaciones sanitarias.

Municipio	Gasto en Salud (A)	Coparticipación por salud (B)	Resultado 2009 (C=B-A)	Resultado en % (D=C/A)
General Pueyrredón	$ 62.281.513	$ 9.062.089	-$ 53.219.424	-85,45%
Tigre	$ 71.452.564	$ 12.780.445	-$ 58.672.119	-82,11%
Tres de Febrero	$ 35.207.204	$ 6.482.413	-$ 28.724.791	-81,59%
Ituzaingó	$ 16.329.576	$ 3.497.143	-$ 12.832.433	-78,58%
San Fernando	$ 29.378.576	$ 6.389.722	-$ 22.988.854	-78,25%
Pinamar	$ 16.518.614	$ 3.832.538	-$ 12.686.076	-76,80%
Bahía Blanca	$ 91.323.785	$ 22.909.331	-$ 68.414.454	-74,91%
Escobar	$ 28.266.443	$ 7.124.184	-$ 21.142.259	-74,80%
Ezeiza	$ 29.570.087	$ 8.116.079	-$ 21.454.008	-72,55%
Lanús	$ 47.209.467	$ 12.963.081	-$ 34.246.386	-72,54%

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires).

En este marco, vale dar cuenta de un solo ejemplo que muestra las distorsiones que genera el componente *salud*

Los establecimientos municipales con internación de la provincia de Buenos Aires tienen una complejidad que va de 3 a 8. Dos municipios, General Pueyrredón y Lanús, tienen, al menos, un establecimiento sin internación que ha sido categorizado con complejidad cinco. Así, en 2009, estos municipios recibieron $ 109.175 por el hecho de tener un establecimiento sin internación de alta complejidad, dado que la variable complejidad solamente se considera en la coparticipación para los establecimientos con camas. Al mismo tiempo, el municipio General Guido, que cuenta con 16 camas permanentemente ocupadas de un establecimiento con internación categorizado con complejidad 3 y que sólo se ha registrado un egreso en todo el año, recibió una transferencia por este concepto $ 1.207.719.

En suma, es evidente *la falta de consistencia entre la estructura de los gastos sanitarios y los indicadores considerados en el componente salud de la coparticipación bonaerense,* lo que deriva de una serie de falla en su concepción que van desde la utilización de ponderadores fijos dentro del componente hasta la existencia de claras superposiciones como, por ejemplo, la que considera tres veces la situación de una persona internada, es decir, primero, como paciente-día, luego, en el porcentaje ocupacional de camas y, finalmente, por su egreso.

Es por esta razón que nuestra propuesta encara este aspecto de modo directo y sin atajos, proponiendo la *eliminación de la asignación de recursos por finalidad sectorial* en el marco de la coparticipación, ya que resulta ajena a su lógica y finalidad. A nuestro

entender, *el reparto de fondos debe responder a los principios de equidad, solidaridad, prioridad para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio.*

Si consideramos la prestación del servicio de salud teniendo en cuenta el gasto y la política sanitaria provincial, *es imprescindible sostener y mejorar el sistema de atención primaria,* redoblando los esfuerzos en materia de prevención y autocuidado de la salud de la población. Por lo tanto, el gasto propio de la atención compleja, altamente centrada en el abordaje hospitalario de la enfermedad, que distorsiona los valores de la salud, no puede ser incentivado en desmedro del acceso igualitario a los servicios en el primer nivel de atención.

Aún así, teniendo en cuenta la presencia del criterio de *salud* en el régimen de coparticipación vigente, sostenemos excepcionalmente una asignación específica y mínima a distribuir en proporción directa a la población sin cobertura de obra social, mutual o medicina prepaga, a los efectos de compensar y proveer de recursos para una adecuada atención de los habitantes de los municipios sin seguro de salud.

1.7. La descentralización tributaria y otros regímenes de distribución.

Durante la última década, la progresiva transferencia de servicios y funciones a nivel municipal no ha sido acompañada de una correlativa descentralización de las potestades tributarias. Esto podría responder a la conveniencia de centralizar la recaudación teniendo en cuenta la escala y la capacidad de control de los organismos provinciales o, simplemente, al interés en mantener el control de los ingresos públicos en un nivel superior para fijar criterios distributivos que permitan compensar asimetrías en el nivel municipal.

En cualquier caso, en nuestra provincia, existen un *esquema de transferencias de recursos a los municipios por fuera del régimen de coparticipación.* La estructuración histórica de dicho esquema en el territorio bonaerense es relativamente reciente. Con excepciones menores, se ha configurado a partir de 2003.

Es evidente que el objetivo de estos fondos es el de compensar algunos desequilibrios producidos por el régimen de coparticipación y/o favorecer determinadas situaciones por razones de diversa índole. No obstante, ha generado una situación de complejidad institucional que reproduce, en otra escala, lo que en el orden nacional se ha llamado el *"laberinto de la coparticipación federal".*

En el siguiente cuadro se expone la *evolución de las transferencias a municipios per cápita, correspondiente al período 2003-2010 (en pesos de 2003)* y en él puede observarse la creciente relevancia de estas transferencias por fuera del régimen de coparticipación.

Transferencia	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Tasa crec. promedio
Coparticipación	$89	$112	$124	$134	$156	$190	$197	$225	**14,17%**
Descentralización	$12	$10	$12	$12	$12	$11	$10	$12	**0,00%**
Juegos de Azar	$7	$7	$6	$7	$8	$9	$9	$10	**5,23%**
Fdo.Fort.de Progr. Soc.y San.Amb.	-	$5	$6	$6	$5	$5	$6	$8	**8,15%**
Tratamiento y Disp. Final de Residuos	-	-	-	$2	$2	$2	$3	$3	**10,67%**
Fdo.p/el Fort.de Rec. Municipales	-	-	-	-	-	$4	$11	$13	**80,28%**
Fondo de Inclusión Social	-	-	-	-	-	$4	$8	$10	**58,11%**
Fondo Provincial Solidario	-	-	-	-	-	-	$8	$17	**112,50%**
Fdo.p/el Fort. de Serv.Municipales	-	-	-	-	-	-	-	$12	
TOTAL	**$108**	**$134**	**$148**	**$161**	**$183**	**$225**	**$252**	**$310**	**16,26%**

Nota: *No se incluyen los Aportes del Tesoro Provincial ni los recursos de descentralización tributaria por Impuestos a los Automotores de más de 10 años de antigüedad por no estar disponibles.*

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

C. DE DIPUTADOS PROV. BS. AS. FOLIO 38

En el siguiente cuadro se presenta la *participación de cada una de las transferencias en el total, correspondiente al período 2003-2010 (en porcentaje).*

Transferencia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coparticipación	82%	84%	84%	83%	85%	84%	78%	73%
Descentralización	11%	7%	8%	8%	7%	5%	4%	4%
Juegos de Azar	7%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	3%
Fdo.Fort.de Progr. Soc.y San.Amb.	-	4%	4%	4%	3%	2%	2%	3%
Tratamiento y Disp. Final de Residuos	-	-	-	1%	1%	1%	1%	1%
Fdo.p/el Fort.de Rec. Municipales	-	-	-	-	-	2%	5%	4%
Fondo de Inclusión Social	-	-	-	-	-	2%	3%	3%
Fondo Provincial Solidario	-	-	-	-	-	-	3%	5%
Fdo.p/el Fort. de Serv.Municipales	-	-	-	-	-	-	-	4%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Se observa un desarrollo errático en la evolución de la transferencia de fondos, provocado por un esquema normativo en constante cambio. En esencia, se ha ido creando fondos nuevos con parte de los recursos que anteriormente alimentaban a otros fondos, aunque, en términos netos, el *crecimiento del total de recursos ha sido levemente superior al de la coparticipación provincial propiamente dicha* y *ésta ha perdido participación porcentual sobre el total de fondos transferidos.*

En el siguiente cuadro se expresa la *participación de las transferencias por tipo de municipio, promedio 2003-2010 (en porcentaje).*

Transferencia	Conurbano	Interior	Rural	Total
Coparticipación	46%	15%	39%	100%
Descentralización	19%	16%	65%	100%
Juegos de Azar	45%	14%	41%	100%
Fondo Fort. Programas Sociales y Saneamiento Ambiental	68%	17%	15%	100%
Tratamiento y Disp. Final de Residuos	63%	18%	19%	100%
Fondo para el Fort.de Recursos Municipales	45%	15%	40%	100%
Fondo de Inclusión Social	67%	18%	15%	100%
Fondo Provincial Solidario	47%	15%	38%	100%
Fondo para el Fort. de Servicios Municipales	64%	12%	24%	100%

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Se advierte que las ciudades del interior tienen una participación bastante similar en cada uno de los fondos; en el Conurbano tienen mayor peso el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental -68%-, el Fondo para Tratamiento y Disposición Final de Residuos -63%- y el Fondo de Inclusión Social -67%-; y los municipios rurales son los más beneficiados por el ingreso de recursos provenientes de la Descentralización Tributaria -participan con un 65%-, lo que responde en gran medida, a la recaudación descentralizada del impuesto inmobiliario rural.

En el siguiente cuadro, que contiene la *distribución de las transferencias per cápita por grupo de municipios, promedio 2003-2010 (en pesos de 2003),* se observa claramente el

sesgo a favor de los municipios rurales que presentan ciertos fondos y, por otra parte, cómo los que favorecen a los municipios del Conurbano superan en monto a los que reciben estos municipios por la descentralización tributaria.

Transferencia	Conurbano	Ciudades del Interior	Rurales
Coparticipación	$ 112	$ 124	$ 332
Descentralización	$ 3	$ 10	$ 42
Juegos de Azar	$ 5	$ 6	$ 18
Fondo Fort. Programas Sociales y Saneamiento Ambiental	$ 7	$ 6	$ 5
Tratamiento y Disposición Final de Residuos	$ 2	$ 2	$ 2
Fondo para el Fortalecimiento de Recursos Municipales	$ 6	$ 7	$ 21
Fondo de Inclusión Social	$ 8	$ 7	$ 6
Fondo Provincial Solidario	$ 9	$ 10	$ 27
Fondo para el Fortalecimiento de Servicios Municipales	$ 12	$ 8	$ 17
Total transferencias	**$ 187**	**$ 154**	**$ 416**

Fuente: López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas (a partir de datos del INDEC y de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires).

Considerando el total de transferencias, los municipios rurales reciben, en promedio, un monto por habitante que triplica el que reciben el Conurbano y las ciudades del interior provincial.

Hasta 2008, el conjunto de transferencias extra coparticipación tenía el efecto de incrementar la desigualdad en lo recibido por habitante, sin modificar el sesgo que beneficia a los habitantes de los municipios rurales. Pero, desde entonces, como se dijo, los fondos que dispensan al Conurbano un tratamiento más favorable que la coparticipación - el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, el Fondo de Inclusión Social y el referido a Tratamiento y Disposición Final de Residuos- superan en monto a lo que estos municipios recaudan por vía de la descentralización tributaria.

2. Premisas para un nuevo régimen.

La coparticipación municipal bonaerense se ha convertido en un laberinto que no garantiza la equidad de las transferencias ni tampoco la transparencia o simplificación de la gestión del sistema. Ello, sumado a las evidentes distorsiones y desigualdades que genera un esquema de distribución con indicadores sectoriales, meramente devolutivos o que generan incentivos negativos, impone la necesidad de instituir un *sistema único de distribución de recursos.*

Resumiendo los diferentes abordajes hechos anteriormente, destacamos que los *principales problemas del sistema vigente* pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1. El funcionamiento del sistema presenta una *racionalidad oscilante,* con una lógica propia, no regulada que, además, carece de criterios sistemáticos y precisos que permitan la producción de información eficiente con posibilidades de fiscalización y control.

2. La diversidad de organismos, tanto provinciales como municipales, que participan del proceso también le restan transparencia.

3. El diseño de algunos parámetros que integran la distribución resultan demasiado complejos.

4. El esquema de distribución actual de fondos por coparticipación, tomando como indicador la distribución per cápita por municipio, muestra inconsistencias serias y graves.

5. El patrón distributivo es profundamente desigual y regresivo, favoreciendo a los municipios rurales en detrimento de los del

Conurbano y de las ciudades grandes y medianas del interior de la provincia.

6. En el Conurbano, el patrón distributivo tiende a otorgar más recursos por habitante a los distritos con población más rica o que mejor aprovechan las oportunidades de captación de rentas.

7. En materia de *población*, si bien se trata de un efecto marginal, la utilización de una estimación del flujo turístico para ajustar el indicador correspondiente a cuatro municipios costeros presenta dos tipo de falencias:

    a. Una de carácter conceptual, no parece necesario tal mecanismo en tanto esos distritos presentan elevados niveles de autonomía financiera; y

    b. Otra de tipo práctico, los datos para el cálculo del flujo turístico resultan poco rigurosos y no son públicos o de fácil acceso.

8. En relación con el indicador de *superficie*, el principal problema deriva de las eventuales des-economías de escala, propias de la gestión municipal en áreas con población escasa y dispersa, en vez de visualizar correctamente las enormes des-economías de aglomeración que enfrentan los distritos densamente poblados, en los que los servicios públicos se saturan frecuentemente y subsisten importantes bolsones de población pobre.

9. El componente referido a la *capacidad tributaria potencial per cápita, ponderada por la población*, resulta pertinente desde la prescripción teórica, dada su gran potencia redistributiva, pero es inadecuado en la práctica debido a la escasa transparencia con que se elabora y las dificultades fácticas para lograr captar efectivamente las posibilidades de recaudación propia de la estructura económica de cada territorio.

10. El esquema que considera los *servicios transferidos* hace más de tres décadas resulta poco razonable porque otorga a algunos municipios recursos que, en algunos casos, son muy significativos en las finanzas públicas locales, sobre la base de coeficientes fijos de un cuarto de siglo de antigüedad que no reflejan ni el costo actual de los servicios transferidos ni su peso en las estructuras de gasto locales en nuestros días pero, además, ni siquiera operan con una lógica condicional.

11. El componente vinculado a la *salud* es, sin dudas, el que peor funciona y cuyos impactos son particularmente dañinos debido al enorme peso relativo que se le ha asignado y al hecho que incentiva un comportamiento estratégico sesgado hacia la hospitalización. El declarado propósito de financiar el gasto en salud pública municipal mediante una serie de variables y ponderadores "objetivos" no se logra, dado que, en la práctica, estimula el crecimiento de la oferta y la complejidad en materia de servicios de salud, sin tener en cuenta la demanda ni las posibilidades reales de acceso a los servicios por parte de la población. Este indicador sectorial constituye un incentivo extra a la consolidación de un sistema sanitario desarticulado, que prioriza el financiamiento a la hospitalización y la alta complejidad por encima de modelos asistenciales menos costosos -en términos económicos y sociales basados en la prevención, la promoción de la salud y su atención primaria.

12. Sólo nuestra provincia mantiene un sistema de transferencia de la masa coparticipable mediante indicadores de tipo sectorial, lo que constituye uno de los aspectos más cuestionados de la legislación vigente, ya que, en la práctica, genera sesgos distributivos a favor de aquellos municipios con mayor capacidad de gasto vinculada a la posibilidad de obtener mayores recursos propios.

En este marco, un nuevo sistema de distribución de recursos debería asentarse en los siguientes indicadores:

1. *Población*: La distribución igualitaria de los recursos por habitante asegura un nivel mínimo de financiamiento para las prestaciones que los distintos municipios deben brindar a su población, independientemente de las características de los mismos o de su lugar geográfico.

   La adopción de este indicador deber responder directamente al número de habitantes y, en función de ello, debe eliminarse el ajuste de su cálculo por impacto del flujo turístico de los cuatro municipios costeros. En lo sucesivo, no debería alterarse ni ajustarse para evitar estos perniciosos efectos. Es, por su carácter igualitario, el componente que debe registrar el mayor peso en la construcción del CUD.

2. *Población con NBI*: Un principio indiscutido sostiene que donde mayores son las carencias y, por lo tanto, menor la capacidad de la población para satisfacer sus demandas a través del mercado, más importante es la labor del Estado –en particular, el Estado local-, en pos de asegurar condiciones de vida dignas.

   Por eso, conviene tener en cuenta el peso de la población con NBI de cada territorio con relación al total de población estructuralmente pobre de la provincia, de manera tal de reconocer este aspecto como un indicador relevante para la distribución de recursos, aplicándolo siempre de modo directo.

3. *Inversa del PBG neto de la recaudación municipal*: La adopción de un indicador que refleje la posibilidad o imposibilidad de los distintos municipios para lograr niveles de recaudación de recursos propios que hagan posible atender las demandas de sus habitantes, permite también registrar asimetrías y contribuir a afrontarlas.

   El indicador elegido para la propuesta es el de la participación relativa de cada municipio a partir de la inversa del Producto Bruto Geográfico (PBG) por habitante neto de la recaudación municipal per cápita ponderado por la población.

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

4. *Población sin cobertura de obra social o medicina prepaga*: Este indicador pretende superar las inequidades del régimen vigente en la asignación de los recursos correspondientes al componente salud, que no se enfoca en las necesidades de los habitantes sino, por el contrario, subsidia la oferta.

   Sin perder de vista la necesidad de no incluir componentes sectoriales, se propone incorporar este criterio atendiendo a razones históricas y a la finalidad de registrar los desiguales niveles de acceso a la atención sanitaria. Este indicador permite partir de la demanda, es decir, de las necesidades sociales, y no de la oferta pública de nivel local. El peso de la población sin cobertura de seguro de salud de cada distrito

en el total de población bonaerense resulta un primer indicador efectivo a los fines de captar la demanda potencial de servicios sanitarios que enfrenta cada partido.

Asimismo, estos *cuatro indicadores* deberían agregarse en una estructura de *tres grandes componentes para "armar" el CUD*:

1. *Población*, con 60% compuesto por población 40% y población con NBI 20%, ambas en forma directamente proporcional.

2. *Actividad económica y recaudación*, con 30% compuesto por la inversa del producto bruto geográfico *per cápita* –neto de la recaudación municipal- ponderado por población.

3. *Salud*, con 10% compuesto por población sin cobertura de obra social, mutual o medicina prepaga, en forma directamente proporcional.

El empleo de estos indicadores para la construcción del CUD en las proporciones indicadas –asumiendo la ampliación de los recursos incluidos en el régimen y elevando el porcentaje de reparto a los Municipios-, muestra en la simulación oportunamente realizada que tal distribución resultaría, per cápita, mucho más igualitaria entre los distintos territorios y reduciría la brecha entre la región más favorecida y la menos favorecida: sería del orden del 25% mientras que actualmente es de más del 180%.

Además, los diez municipios que liderarían las posiciones son los de menor ingreso por habitante de la provincia y están entre los veinticinco con mayor porcentaje de población con NBI.

La premisa fundamental de esta propuesta consiste en promover mediante un sistema de coparticipación los principios de *equidad, solidaridad, prioridad para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades* en todo el territorio bonaerense. Sin embargo, la implementación del nuevo sistema no puede generar el efecto contrario, esto es, que municipios que a la fecha reciben un determinado monto nominal de coparticipación vean reducidas abruptamente las transferencias, ya que ello generaría una inequidad flagrante.

Nuestra propuesta abreva entonces en una segunda premisa, a saber, *el fortalecimiento del régimen municipal y el reconocimiento de los municipios como la jurisdicción con capacidad para brindar los servicios y atender la demanda social* en la esfera de sus competencias.

Sobre la base de estas premisas, el nuevo régimen de coparticipación debería asentarse en:

1. La aplicación de los nuevos coeficientes de distribución sólo sobre los incrementos nominales en el total de recursos transferidos a los municipios, para que ningún gobierno local vea reducida en ningún momento la transferencia nominal de recursos que recibe de la provincia a la fecha.

2. El establecimiento de un período de transición de ocho años - equivalente a dos períodos gubernativos-, que se estima como razonable para alcanzar de modo gradual el objetivo de esta propuesta, sin desfinanciar a ningún municipio ni reducir las transferencias en términos reales. Recién a partir de noveno año, se deberían aplicar los coeficientes sobre el total de la masa coparticipable sin generar disminución alguna para ninguno de los municipios.

3. La incorporación al régimen general de coparticipación de todos los fondos actualmente distribuidos en forma paralela, a los efectos de lograr el objetivo de simplificación y consistencia así como a los fines de sostener el principio de equidad expuesto.

4. El aumento en forma significativa del porcentaje de distribución

primaria que corresponde a los municipios, llevándolo a no menos del 22% de los recursos totales, de modo que se los fortalece a la vez que se alcanza el objetivo de la propuesta en un tiempo razonable.

Por último, entendemos que desandar el camino de la descentralización tributaria iniciado en el año 2003, si bien permitiría ampliar la masa a distribuir –a la vez que se corrigen las inequidades que este sistema también ha generado, perjudicando a los municipios más densamente poblados y con mayores demandas y necesidades insatisfechas-, también generaría un retroceso en materia de autonomía municipal y debilitaría los avances logrados en muchos municipios con relación al fortalecimiento de las administraciones tributarias locales. Nuestra propuesta, en este aspecto, no modifica el esquema de descentralización actualmente vigente.

En suma, nuestra propuesta apunta a *favorecer el financiamiento de una provisión pública local de bienes y servicios, con un piso de homogeneidad en términos de calidad, cantidad y accesibilidad en todo el territorio provincial.*

3. La propuesta.

En primer lugar, el proyecto propone la conformación de *nuevo régimen de coparticipación municipal* que se orienta a asegurar equidad en la distribución por medio de parámetros objetivos y transparentes; promover un desarrollo equivalente entre los municipios; homogeneizar la provisión de servicios públicos locales; aumentar el grado de solidaridad en la asignación de recursos; introducir incentivos de mejora en la recaudación fiscal provincial y local; y establecer mecanismos diagnósticos del funcionamiento del sistema.

En segundo término, plantea integrar en el nuevo sistema el llamado *"Régimen de Responsabilidad Fiscal"* consagrado en la *Ley 13.295* mediante el cual la provincia de Buenos Aires adhirió a la *Ley 25.917* del ámbito federal, pero adecuado al contexto actual y como herramienta para el logro de los objetivos señalados. En función de ello, se propone un nuevo régimen uniforme, único y obligatorio de *"Coordinación Fiscal"*, que asegure el cumplimiento de las obligaciones asumidas por la provincia en el marco de la norma a la que se adhiere, a la vez que dota de mayores responsabilidades y funciones al Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal como instancia de seguimiento y control responsable en la evaluación del funcionamiento del sistema; de formulación de las reformas necesarias para la corrección de desvíos; y de concertación de políticas fiscales y presupuestarias.

Por último, el proyecto postula el mantenimiento de la *descentralización tributaria* con el propósito de no afectar los significativos avances que al respecto se dieron en la autonomía municipal. Más allá de que profundiza los criterios devolutivos del régimen vigente que se pretende reemplazar y genera un desbalance objetivo, en particular, respecto del impuesto inmobiliario rural, suprimir la descentralización tributaria sería inconveniente en términos fiscales y en el funcionamiento del sistema.

Como ya dijimos, la descentralización tributaria contribuye al fortalecimiento de las administraciones tributarias locales y permite la incorporación de criterios de co-responsabilidad para mejorar la recaudación y la eficiencia en los niveles locales, compatible con el proceso progresivo y sostenido de descentralización de los servicios. La "pérdida" de estos recursos descentralizados que no integrarán la coparticipación se compensa con la ampliación de la masa coparticipable –por incorporación de nuevos tributos y eliminación de fondos- y el aumento del porcentaje sobre dicha masa a transferir a los municipios.

Compartimos que habrá que avanzar en nuevos mecanismos de descentralización de la recaudación que permitan achicar la brecha que se verifica entre la recaudación local y el gasto público local –mejorando los índices de correspondencia fiscal- pero ello no resulta posible sin que previamente se modifique el régimen de coparticipación federal de impuestos o, cuanto menos, que se corrijan los efectos negativos que proyecta sobre los ingresos del fisco provincial.

La modificación en el ámbito federal de la *Ley 24.769 "Penal Tributaria"*, por medio de la *Ley 26.735* sancionada el 28 de diciembre de 2011, extendió la punibilidad de la evasión a los tributos provinciales. Ello, por cierto, debería ser también objeto de análisis con relación al proceso de descentralización, a las facultades para instar el apremio fiscal y, eventualmente, al impulso de la acción penal en aquellos casos en que la conducta del contribuyente resulte típica, conforme a lo previsto en dicha ley.

Es por ello, entonces, que el proyecto mantiene la descentralización tributaria vigente como excepción, y prohíbe el establecimiento de regímenes especiales, fondos de afectación específica o cualquier otro mecanismo que modifique, por vías de hecho, el criterio objetivo de distribución de la propuesta, para evitar la desnaturalización progresiva del sistema –como ha sucedido con el vigente-, impedir la discrecionalidad en la distribución de los fondos y brindar previsibilidad a los gobiernos locales y a los poderes provinciales en materia de administración financiera.

No obstante, se prevé que esta limitación ceda en un único caso, a saber, cuando existan materias específicas de administración vinculadas a la realización de inversiones, la construcción de obras interjurisdiccionales o de relevancia para el desarrollo provincial, la provisión de servicios esenciales o la promoción de ciertas actividades. En este caso, podrán establecerse fondos con destino específico en beneficio de uno o más municipios, a condición de que el objeto, estructura, plazo de vigencia y destino resulten claros, precisos y determinados.

En este sentido, en el proyecto que proponemos, estos fondos con destino específico, en beneficio de uno o más municipios, sólo se podrán establecer si se satisfacen las siguientes condiciones:

1. Provenir del tesoro provincial;
2. No financiar gastos corrientes; y
3. Afectación por un plazo máximo de tres años, que resulta compatible con las proyecciones de los presupuestos plurianuales que los municipios deben presentar junto al presupuesto anual para el trienio siguiente.

La finalidad de esta disposición tiende a conjurar la dilución de las pautas de distribución y prevé un mecanismo para ponerle límites a la proliferación de fondos específicos cuando excedan su plazo o destino. Pero no imposibilita el establecimiento de asignaciones para grandes obras de infraestructura que requieran plazos mayores de ejecución o repago, en cuyo caso se deberá consagrar expresamente una excepción por vía legislativa y merecerá, de afectar o favorecer a determinados municipios por sobre otros, una discusión sobre la fijación de prioridades y la construcción de consensos.

La masa coparticipable queda entonces conformada por los tributos que hasta la fecha integran el régimen vigente, con la incorporación de todas las utilidades producidas por la explotación de juegos de azar, en todas sus modalidades existentes o a crearse, dado que las normas que regulan el funcionamiento de los juegos de azar y los establecimientos en los que se practican vedan a los Municipios gravarlos -con cuatro excepciones muy específicas que el proyecto mantiene-, por lo que resulta necesario incorporar las utilidades brutas que recibe la provincia por tal concepto a la masa coparticipable.

Se agrega también el impuesto a la transmisión gratuita de bienes, en tanto gravamen vigente en todo el territorio provincial, de carácter general, cuya incidencia resulta –con criterio general- directamente proporcional al número de habitantes de los municipios y, por los tanto, resulta pertinente su reparto entre los mismos de acuerdo con el criterio distributivo que adopta este proyecto.

Se incorporan igualmente todos los recursos de los fondos específicos que existieren a la fecha, los que quedan derogados, estableciendo un mecanismo para que el Poder Ejecutivo estime cuáles resulta necesario compensar de acuerdo a la finalidad del gasto de cada uno de ellos.

Además, se prevé el aumento de la distribución primaria que reciben el conjunto

de municipios, llevándolo al veintidós por ciento -22%- de los recursos coparticipables, porcentaje que a partir del cálculo y las simulaciones realizadas permitiría alcanzar los objetivos enunciados en la norma dentro del período de transición de ocho años propuesto.

Se plantea, como ya se adelantó, distribuir estos recursos entre los municipios mediantes Coeficientes Únicos de Distribución (CUD) –cuya elaboración se mantiene en cabeza del Ministerio de Economía pero con mayor antelación en su construcción para brindar previsibilidad- en proporción directa a:

1. *Población*, el cuarenta por ciento (40%);

2. *Inversa del producto bruto geográfico per cápita –neto de la recaudación municipal- ponderado por población*, el treinta por ciento (30%);

3. *Población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)*, el veinte por ciento (20%); y

4. *Población sin cobertura de obra social, mutual o medicina prepaga*, el diez por ciento (10%).

Se precisa también que la fuente de los datos será el Censo Nacional de Población y Vivienda y sus proyecciones –INDEC-, el RAFAM -cuya aplicación se generaliza- y la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia, lo que permitirá simplificar y mejorar la auditabilidad de la información para la conformación de los CUDs.

Sin perjuicio que ése es el sentido de la norma, la reiterada prescripción que al detallar la masa coparticipable se refiere al total recaudado "por todo concepto" de fuentes tributarias, busca enfatizar que lo ingresado al fisco en concepto de intereses, multas o por mecanismos de facilidades de pago es de aprovechamiento común, del mismo modo que las exenciones o condonaciones constituyen en la práctica una merma o disminución de la masa coparticipable.

En función de esta interpretación, se incorpora un inciso a las facultades del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal a fin de que se efectúen análisis sistemáticos y cálculos del costo fiscal por pérdida de recaudación como consecuencia de medidas de tales características, de modo que contribuya a analizar el impacto sobre la masa coparticipable y sobre los municipios, en particular, en aras de una mejor *performance* fiscal y de un responsable ejercicio de la función legislativa al convalidar tales medidas que, naturalmente, no sólo impactan en las arcas provinciales sino también en las municipales y pueden, por esta vía, constituirse en verdaderos "fondos especiales" favoreciendo a uno o varios municipios en detrimento de otros.

Con este mismo sentido, se especifica que no podrán deducirse de la masa los gastos vinculados directa o indirectamente a la recaudación o percepción de los tributos y que las retenciones que efectuare la Nación –en el marco del régimen de la *Ley 23.548*, en tanto disminuyen la masa- deberán ser compensadas por la Provincia.

Asimismo, se aclara específicamente que deberá preverse el monto a detraer para financiar los gastos corrientes y de capital del Instituto Provincial de Lotería y Casinos, manteniendo el criterio que, por tratarse de un ente que desarrolla el control sobre una actividad específica –a diferencia de ARBA, con funciones amplias y de carácter general en materia tributaria- debe ser financiado con los recursos que recauda tal actividad, asumiendo el 78% la provincia y el 22% los municipios, es decir detrayendo dicho monto de las utilidades brutas del juego que correspondan al Estado, con un tope.

Este sistema único de distribución de recursos fiscales no podrá aplicarse inmediatamente sobre la masa a distribuir, tal como ya se fundamentó, en tanto podría acarrear un efecto contrario al pretendido, esto es, resolver la situación de inequidad existente sin perjudicar a jurisdicciones sobre financiadas. Por ello, se propone un sistema transitorio de convergencia de ocho años, por el cual ningún municipio podrá recibir un importe nominal menor al que recibiera por el total de transferencias efectivas durante el ejercicio inmediato anterior al de la sanción de la ley. En ese sentido, los nuevos coeficientes se aplicarán sólo para el reparto del excedente de la masa coparticipable.

Para ello, se establece una línea de base y un procedimiento que asegure la transparencia del régimen transitorio y complementario, de modo que cada municipio tendrá suficiente previsibilidad. En efecto, el municipio recibirá en forma diaria y automática una suma nominal idéntica a la recibida en el ejercicio fiscal anterior al primero en que se aplique la ley –lo que se reiterará a lo largo de los ocho años de vigencia-, más un adicional que se calculará sólo sobre el incremento nominal de la masa a lo largo de esos ocho años, asegurando que *todos* los municipios vean incrementada la cantidad efectiva de recursos que recibirán por esta vía.

Por otra parte, la continuidad del régimen de descentralización tributaria asegura a los municipios que dichos recursos, conforme a la programación y previsiones que hayan efectuado, tengan continuidad, sin modificación alguna.

Se dinamiza, como ya se mencionó, el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, se reduce la cantidad de integrantes de su Comité Ejecutivo para incentivar la reunión del mismo y facilitar la toma de decisiones, y se amplían sus facultades.

Como novedad se introduce el presupuesto participativo, fomentando *la instrumentación de mecanismos participativos para la formulación presupuestaria y la evaluación de su ejecución, en relación a la prestación de servicios o provisión de bienes públicos determinados que revistan significativa relevancia local o regional.* El presupuesto participativo, si bien se encuentra instituido en el *Decreto 3.333/05,* en el que se aprobó una *Guía para la Implementación del Presupuesto Participativo,* no ha tenido mayor desarrollo a nivel provincial y resulta conveniente incentivarlo.

También se prevé en la iniciativa la posibilidad de establecer acuerdos entre la provincia y los municipios y entre éstos para mejorar la fiscalización y recaudación de los tributos provinciales y locales tanto como objetivo general del sistema, cuanto como acción que deberá concretarse en el ámbito del Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal, incluyendo la posibilidad que sean los municipios más eficientes los que perciban de modo directo un porcentaje de los recursos percibidos como consecuencia de tales acciones de control y percepción de tributos provinciales.

En este mismo sentido, podrán fortalecerse las acciones de concertación de acuerdos intermunicipales -por ejemplo, el llamado "mini-convenio" pensado para mejorar la fiscalización y el cobro de tributos y facilitar a los contribuyentes con actividad en varias jurisdicciones, en muchos casos de una misma zona, el pago de tasas y contribuciones locales- y también la simplificación y armonización tributaria municipal – por ejemplo, el *"Código Fiscal Modelo"*-, mejorando los sistemas de información y promoviendo el intercambio de datos así como la fiscalización conjunta.

Un eventual avance en el proceso de regionalización no sólo no resulta contradictorio sino que, por el contrario, permitiría avanzar con la descentralización, lo que indefectiblemente llevará a procesos más intensos de coordinación y armonización.

Por último, es importante destacar que el presente proyecto propone crear el *"Régimen de Responsabilidad Fiscal Municipal"*, contemplando el tratamiento y seguimiento, entre otros aspectos, de las siguientes cuestiones:

1. La elaboración de un marco macro-fiscal que sirva de base para la planificación presupuestaria de los municipios, el que deberá incluir las proyecciones de recursos de origen provincial a distribuir mediante el régimen de coparticipación;

2. La inclusión de la estimación del gasto tributario incurrido por la aplicación de incentivos fiscales en el proyecto de presupuesto municipal;

3. El desarrollo del presupuesto municipal trianual;

4. La difusión en el sitio web de cada municipio del presupuesto anual aprobado y las proyecciones plurianuales, así como la ejecución trimestral de gastos y recursos y el estado de la deuda;

5. La limitación al incremento del gasto público primario, que no podrá superar la tasa de aumento nominal del PBI prevista en el marco macro-fiscal nacional; y

6. El requisito de autorización de la autoridad de aplicación para que los municipios puedan endeudarse.

En suma, debemos destacar que el sentido de esta iniciativa reconoce la intención pionera plasmada en la *Ley 10.859* que impulsó el entonces Gobernador Antonio Cafiero para reformar parcialmente la Constitución de nuestra provincia que, entre otras disposiciones fuertemente orientadas a fortalecer la autonomía municipal. En su artículo 183, inciso c), este proyecto disponía que serían recursos de las municipalidades –además de los impuestos que pudieren establecer en forma directa o concurrente con las provincias- *"los ingresos provenientes del régimen de coparticipación, originado en un sistema único, general, automático y redistributivo, que no podrá ser inferior al veinte (20) por ciento de la masa coparticipable formada por la totalidad de los ingresos impositivos de origen provincial y la coparticipación federal que perciba la Provincia"*. Asimismo, establecía que *"los montos a percibir por las Municipalidades deberán asegurar el suministro de un nivel básico de servicios"*.

En definitiva, con las limitaciones propias de la época, este proyecto asume el desafío y la necesidad de discutir un nuevo régimen de reparto de recursos y se propone innovar y avanzar con equidad en el marco de las posibilidades provinciales, sin desconocer la importancia de discutir un nuevo pacto federal en la materia.

Deseo agradecer la inestimable labor hecha por Alejandro López Accotto, Carlos Martínez y Martín Mangas, investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en la elaboración de la propuesta que aquí presentamos. También hacemos extensivo el agradecimiento a Matías Novoa Haidar, Maximiliano Novas y Nicolás Trotta por su colaboración en el trabajo de diseño y producción legislativa de la presente.

Por todo lo expuesto, solicitamos a nuestros pares que nos acompañen en la sanción del presente proyecto de ley.

ADRIÁN GRANA
Diputado
Pte. Bloque Nuevo Encuentro
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

Dip. MARCELO FABIAN SAIN
Bloque Nuevo Encuentro
H.C. Diputados Prov. Bs. As.