

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA**

**CARRERA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO Y GESTION TERRITORIAL**

**Tema: El criterio de reparto en la distribución de las transferencias
intergubernamentales entre los Municipios y Comunas de la Provincia de
Santa Fe en el año 2010.**

Autora: Sabrina Milagros Benedetto

Director: Módolo, Cristian

Fecha: Diciembre de 2020

Resumen

La coparticipación de recursos es una parte fundamental de las relaciones financieras entre la Provincia de Santa Fe y sus Municipios y Comunas. La forma en que estos recursos se distribuyen puede perseguir un criterio *devolutivo* (cada jurisdicción recibe transferencias en proporción a lo que fue recaudado en la misma) o *redistributivo* (busca asegurar la uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio o, niveles mínimos de ciertos bienes, servicios o ingresos).

El objetivo del presente trabajo es analizar el criterio de reparto de los recursos coparticipados en la Provincia de Santa Fe hacia sus Municipios y Comunas en el año 2010 (último año con información censal). Para ello, se describe el esquema de coparticipación de la Provincia, se aborda la normativa pertinente en cuanto a la conformación de la masa coparticipable y los criterios de distribución, y se determina el criterio predominante del esquema.

Luego, se analiza la distribución interjurisdiccional de transferencias intergubernamentales entre los MyC de la Provincia en relación con el aporte de cada jurisdicción al agregado provincial y en relación a variables socioeconómicas, en base a gráficos de dispersión y análisis de correlación entre las variables seleccionadas a fin de identificar la relación y el grado de asociación entre ellas.

Finalmente, se concluye respecto de si el sistema de transferencias intergubernamentales para el período estudiado apuntala el objetivo de redistribución regional de la masa de recursos alineado a la Constitución Nacional y los postulados de la Constitución Provincial.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, coparticipación de impuestos, municipios y comunas, Provincia de Santa Fe, criterios de reparto., redistribución regional de recursos.

I. Contenidos

I. Contenidos.....	3
II. Introducción.....	6
Capítulo I. Transferencias Financieras Intergubernamentales. Principales Conceptos Teóricos	12
A. Desarrollo y Gobiernos Locales	12
B. Las Transferencias Intergubernamentales.....	19
1. <i>La eficiencia y la equidad en la redistribución interjurisdiccional de recursos</i>	26
2. <i>Los Sistemas de Distribución de Recursos</i>	27
C. Criterios de Distribución en los Sistemas de Participación de Recursos	32
Capítulo II. El Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Argentina	43
A. Importancia de las Transferencias Intergubernamentales en los Gobiernos Subnacionales.....	46
B. Encuadre Normativo Nacional de los Criterios de Distribución de los Recursos Coparticipables	50
Capítulo III. Las Transferencias Financieras Intergubernamentales en la Provincia de Santa Fe	54
A. El Esquema de Distribución de Recursos Financieros entre la Provincia de Santa Fe y sus Municipios y Comunas	56
B. Criterios de Distribución de Recursos en la Provincia de Santa Fe	61
Capítulo IV. Análisis de las Transferencias Financieras Intergubernamentales en la Provincia de Santa Fe.....	72
A. Consideraciones para el Análisis	74
B. Resultados.....	77
Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	108
Sitios web consultados.....	113
Anexo I: Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe. Año 2010.....	115

Anexo II: Normativa Relacionada a la Distribución de los Recursos Coparticipables.....	122
A. Constitución Provincial	122
B. Leyes Provinciales	124
1. <i>Coparticipación de Impuestos a Municipalidades y Comunas. Régimen. Ley 7.457/75 modificada por Ley 8.437/79</i>	<i>124</i>
2. <i>Ingresos Brutos. Ley 12.397 - Complementaria del presupuesto de gastos y cálculo de recursos para el ejercicio 2005</i>	<i>126</i>
3. <i>Impuesto Inmobiliario y Patente Automotor. Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe</i>	<i>126</i>
4. <i>Actividades hípicas: Ley 5.317/60</i>	<i>128</i>
5. <i>Juegos de azar: Ley 8.269: Lotería, quiniela y Quini 6; y Ley 11.998: Casinos y Bingos.....</i>	<i>129</i>
C. Constitución Nacional.....	131
D. Leyes Federales	137
1. <i>Ley 23.548: Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1º de enero de 1988</i>	<i>137</i>
2. <i>Ley Nacional de Financiamiento Educativo. Ley 26.075.....</i>	<i>138</i>
3. <i>Fondo Federal Solidario (FFS). Decreto PEN 206/09</i>	<i>139</i>
Anexo III: Anexo Metodológico.....	142
A. Variables seleccionadas para el análisis de la distribución de recursos de la Provincia de Santa Fe a sus MyC.....	142
B. Limitaciones de la información	146
1. <i>Incongruencia de localidades en cada departamento según variables</i>	<i>146</i>
2. <i>Zona rural.....</i>	<i>147</i>
3. <i>Diferencias en los datos del CNE y el proxy de PBG por localidad</i>	<i>147</i>
C. Unidad de análisis: Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe ..	148
D. Metodología: análisis de correlación.....	148

Siglas y Acrónimos

BNA: Banco de la Nación Argentina

CC: Coeficiente de correlación

CFI: Coparticipación Federal de Impuestos

CN: Constitución Nacional

CNE: Censo Nacional Económico

CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas

CPSF: Constitución de la Provincia de Santa Fe

CV: Coeficiente de Variación

DFV: Desequilibrio Fiscal Vertical

DNCFP: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

FFS: Fondo Federal Solidario

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

IPEC: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos e la Provincia de Santa Fe

p.c.: Per cápita

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PT: Población Total

II. Introducción

La Constitución Nacional (CN) declara que la República Argentina adopta para su gobierno la forma federal (art. 1), donde conviven el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y los Municipales.

La reforma del Estado y del aparato público de la década de 1990 dio lugar a un proceso de descentralización que concluyó en la transferencia de funciones originalmente localizadas en el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales y municipales¹ (Arroyo, 1997; García Delgado, 1997), y que ubicó a los municipios como núcleo de la nueva escena local en las últimas décadas. En línea con estas tendencias, la Constitución de 1994 avanzó hacia el reconocimiento de la autonomía de los municipios, delegando en las Constituciones Provinciales la determinación de su alcance y contenido².

La significatividad creciente de los Municipios en cuanto a sus funciones y responsabilidades pueden resumirse en la *actuación conjunta con los gobiernos provinciales* en el ámbito de Salud, Saneamiento y Defensa Civil; y en la *actuación exclusiva* en lo referente a provisión de servicios urbanos y su infraestructura, el

1 La Nación transfirió a las Provincias la administración y el financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica, y otros establecimientos hospitalarios. Con la Ley Federal de Educación de 1993 se descentralizó la administración de la educación preuniversitaria y de la formación inicial docente (Alvarez, Manes, Paredes e Ivani; s/f).

² El art. 123 de la Constitución Nacional dispone que los municipios son verdaderos gobiernos locales –mucho más que mera administración- por lo que su fin es el bien común y, en orden a su consecución, pueden ejercer todas las atribuciones propias del gobierno de una comunidad, que no resulten incompatibles con los poderes del Estado Provincial o Federal (García Delgado, 1997).

Asimismo, la CN de 1994 hace referencia concreta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) otorgándole un perfil distintivo y referenciado de la Capital Federal, las Provincias y los Municipios. Así acuerda una autonomía derivada de las disposiciones de la CN que puede afirmarse da nacimiento a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con esta transformación, la CABA adquirió una personalidad jurídica, independientemente de su condición de Capital Federal de la República Argentina (Gelli, 2011),

mantenimiento de los espacios públicos, la Previsión Social en el caso de las cajas municipales no transferidas, entre otros (Alvarez, Manes, Paredes e Ivani; s/f).

La creciente importancia de los Municipios a partir de los procesos de descentralización de la década de los '90s acompaña las propuestas del desarrollo territorial, donde los Municipios tienen un rol importante. El desarrollo territorial supone una decidida intervención de los actores locales y en particular de los municipios, buscando promover un desarrollo endógeno a partir de las cualidades e identidades de los territorios, de modo que puedan posicionarse diferencial y competitivamente en el mercado externo. Este nuevo modelo de intervención supone que el vínculo público - privado produce sinergias que generan y/o potencian un desarrollo alternativo, que gira en torno de los "territorios"³ como "actores" privilegiados (...) y se observa al municipio cumpliendo un rol necesario como representante del poder público y político (Manzanal, 2007).

Del proceso de descentralización y revitalización de la esfera local, se genera asimismo un espacio de crisis caracterizado por la aparición de nuevos problemas y la falta de recursos para atenderlos, obligando a los municipios a dar respuestas más amplias a veces sin poseer mayores recursos financieros y sin haber mejorado su capacidad de gestión (Fiorentino, 2012). Así, las nuevas funciones y responsabilidades incrementaron los gastos de los gobiernos subnacionales, presionando los esquemas fiscales locales.

Por otro lado, el sector municipal argentino muestra un bajo nivel de autonomía financiera, la cual hace referencia a la *dependencia* de los niveles inferiores de

³ Los territorios en este nuevo marco de análisis e intervención pasan a funcionar como "sujetos" diferenciados según sus particulares "identidades", en las que se conjugan aspectos sociales, económicos, políticos, culturales, geográficos. Esto implica atribuirles cierta "personalidad" y, desde luego, nuevos roles.

gobierno de las transferencias financieras -tributarias y no tributarias- provenientes del ámbito nacional y/o provincial, como resultado de los bajos niveles de recaudación propia (Trapé, Molina, & Botteón; 2003).

Esta dependencia se origina en el mismo proceso de descentralización (donde las decisiones de gasto se toman en los niveles locales de gobierno, mientras que la recaudación se centraliza en el gobierno nacional y provincial). La brecha entre la recaudación y el gasto entre los distintos niveles de gobierno -conocida como *desequilibrio fiscal vertical* (DFV)- debe ser cubierto a través de transferencias intergubernamentales, es decir, mecanismos de cesión de recursos fiscales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales (Díaz Frers, 2013).

Las finanzas municipales manifiestan la importancia de las transferencias intergubernamentales: los recursos tributarios de origen nacional y provincial del sector municipal consolidado argentino representaron en promedio el 49,13% de los ingresos corrientes⁴ entre 2010 y 2017 (último dato publicado). En 2010 –año de este estudio por ser el último con información censal disponible para todos los Municipios y Comunas -MyC - dicho porcentaje fue 45,67%⁵.

A partir de esto, se plantea el “cómo” se distribuyen dichos recursos entre los municipios y comunas. La distribución de recursos entre las jurisdicciones a través de transferencias intergubernamentales puede llevarse a cabo de acuerdo a un ***criterio redistributivo*** -el cual persigue objetivos de equidad y busca asegurar la uniformidad de las condiciones de vida en todo el territorio o niveles mínimos de ciertos bienes,

4 Los ingresos corrientes son los que provienen de los ingresos tributarios incluidos los correspondientes a los regímenes de coparticipación municipal, las contribuciones a la seguridad social, no tributarios, venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad y de las transferencias recibidas para financiar gastos corrientes.

5 Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/municipios.html>.

servicios o ingresos- o bien; de acuerdo a un ***criterio devolutivo*** -que se basa en el principio de eficiencia y plantea que cada jurisdicción debe recibir recursos en proporción a lo que fue recaudado en la misma⁶ (Díaz Frers, 2013).

La Constitución Nacional establece pautas de cómo debe darse la distribución de recursos entre la Nación y las Provincias (art. 75 inc. 2) que apuntalan un criterio redistributivo de los recursos entre las Provincias (equidad, solidaridad, desarrollo equivalente entre las regiones). Por su lado, la Constitución de la Provincia de Santa Fe, si bien no define pautas que guíen la distribución de recursos entre los gobiernos locales, postula objetivos de desarrollo e integración de los territorios de la Provincia, y de justicia social, igualdad y solidaridad para todos sus habitantes, los cuales pueden acoplarse al objetivo de redistribución dado por la CN.

A partir de esto, se plantea como problemática para esta investigación determinar si el esquema de distribución de las transferencias intergubernamentales entre los Municipios y Comunas (MyC de aquí en adelante) de la Provincia de Santa Fe es consecuente con el criterio redistributivo que surge del art. 75 de la CN y los objetivos esbozados por la Constitución Provincial.

El objetivo es identificar el criterio que subyace a la distribución de transferencias intergubernamentales hacia los Municipios de la Provincia de Santa Fe, y evaluar si dicho esquema de distribución apuntala el criterio redistributivo, es decir, si tiene como horizonte dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades entre regiones.

⁶ Se utiliza como criterio a la recaudación de los municipios, su facturación, recursos propios y nivel de producción, siendo el más frecuente el que toma en cuenta los recursos propios municipales, buscando premiar a aquellos que más esfuerzo hacen para conseguir recursos por su cuenta (Díaz Frers, en Gervasoni & Porto, 2013). Cabe aclarar que, además de los recursos coparticipables, las localidades recaudan tasas, derechos y contribuciones, por lo que la definición de "recaudado en la misma" puede no circunscribirse sólo a los recursos que forman la masa coparticipable.

Para abordar la problemática planteada y el objetivo de la investigación, se realizó un estudio descriptivo del esquema de transferencias intergubernamentales y los criterios de distribución entre las unidades de análisis que conforman la población, definida por los MyC de la Provincia de Santa Fe⁷. Es un análisis transversal, retrospectivo y cuantitativo, donde se recolectó y ordenó la información cuantitativa disponible públicamente, acotando la investigación a estudiar sólo el año 2010 (último año censal que permite disponer de datos socioeconómicos para todos los MyC de la Provincia de Santa Fe).

El trabajo de investigación se desarrolló bajo la hipótesis de que la distribución de transferencias intergubernamentales entre los MyC de la Provincia de Santa Fe en el año 2010 no sigue un criterio redistributivo que persiga maximizar la redistribución interjurisdiccional de recursos en pos de la equidad entre jurisdicciones, en especial teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de cada localidad. Se espera que los criterios actualmente definidos para la distribución de recursos entre MyC resulten en una distribución del tipo devolutiva.

El Capítulo I realiza un recorrido por los principales conceptos teóricos relacionados a los esquemas de distribución de recursos entre diferentes niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales y los distintos criterios por los cuales pueden distribuirse los recursos coparticipables. Asimismo, se introducen conceptos de desarrollo local y el rol de los gobiernos locales en la definición y ejecución de las estrategias de desarrollo local.

⁷ De acuerdo a la Ley Provincial N° 2756/39 Orgánica de las Municipalidades (Cap. 1, Art. 1°), son Municipalidades todos aquellos centros urbanos que tengan una población mayor a 10 mil habitantes; y Comunas aquellos centros de población que no alcanzan la cantidad de 10 mil habitantes, siendo el requisito mínimo para serlo poseer 500 habitantes y la sanción de la Ley respectiva.

El Capítulo II describe brevemente el sistema de coparticipación nacional y aborda el encuadre normativo de los criterios de distribución de los recursos coparticipables Nación-Provincias.

El Capítulo III describe el esquema de coparticipación de la Provincia de Santa Fe y aborda la normativa pertinente en cuanto a la conformación de la masa coparticipable y los criterios de distribución. Se determina el criterio predominante del esquema a partir de la frecuencia de aplicación y la importancia financiera de cada uno de los criterios aplicados respecto del total.

El Capítulo IV analiza la distribución interjurisdiccional de transferencias intergubernamentales entre los MyC de la Provincia en relación con el aporte de cada jurisdicción al agregado provincial y en relación a variables socioeconómicas. Para ello, se elaboran gráficos de dispersión y se analiza la correlación entre las variables seleccionadas a fin de identificar la relación y el grado de asociación entre ellas. La selección de las variables a analizar se adecuó a la disponibilidad de datos para la totalidad de los MyC de la Provincia.

Finalmente, se concluye respecto de si el sistema de transferencias intergubernamentales para el período estudiado apuntala el objetivo de redistribución regional de la masa de recursos alineado por la Constitución Nacional y los postulados de la Constitución Provincial.

Capítulo I. Transferencias Financieras Intergubernamentales. Principales

Conceptos Teóricos

El marco teórico general de esta investigación versa sobre el diseño y rol del sistema de transferencias intergubernamentales -cuestión tratada en el campo del Federalismo Fiscal (Díaz Frers, 2013)- y la Teoría de las Finanzas Públicas -que cubre las ramas de los servicios, la distribución y la estabilización (Cont, Juarros, & Porto, 2013)-. Asimismo, previo a la introducción de los aspectos específicos en relación con las transferencias intergubernamentales, se desarrollan brevemente conceptos relacionados al desarrollo local, a fin de dimensionar el rol de los gobiernos locales y las transferencias intergubernamentales en el proceso de desarrollo.

A. Desarrollo y Gobiernos Locales

En la década de los '80s y '90s surgieron nuevos paradigmas asociados al desarrollo local, la descentralización y la participación, o a la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica, los cuales se gestaron desde diferentes vertientes ideológicas. El desarrollo territorial⁸, local, deja atrás el planeamiento regional del período anterior, incorpora al territorio en su concepción teórica de los determinantes

⁸ Respecto de los múltiples adjetivos asociados al desarrollo, Boisier (1999) reflexiona que la multiplicidad de significados existente (territorial, regional, local, endógeno, descentralizado y de "abajo hacia arriba") produce confusión y lleva a una verdadera "tautologización" del concepto, ya que "los adjetivos sólo dicen lo que el propio concepto de desarrollo dice".

En cuanto al adjetivo "*territorial*", define al territorio como un recorte de la superficie terrestre, pero aclara que no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo. Así, el "desarrollo territorial" refiere a la escala geográfica de un proceso donde es posible reconocer "cortes" (mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, u otras categorías menores). El autor cita a Buarque (1999) indicando que el concepto de desarrollo local puede ser aplicado a diferentes recortes territoriales y aglomerados urbanos de pequeña escala desde la comunidad hasta un municipio o microrregiones, por lo que el desarrollo municipal es, por tanto, un caso particular de desarrollo local con una amplitud espacial delimitada por el corte político-administrativo del municipio (traducción propia, texto en portugués).

Respecto del desarrollo *regional*, explica consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio. Cita a Hiernaux para definir a la región como un territorio organizado que contiene, en términos reales o potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala.

del desarrollo⁹, y postula el rol de la población local y la producción de conocimiento como variables estratégicas¹⁰ (Manzanal, 2008).

La dinámica territorial es inherente al desarrollo ya que, si bien éste requiere una base material, el *capital sinérgico*¹¹ latente en la comunidad le permite promover acciones que potencien su desarrollo (Boisier, 1999). El autor plantea que, al menos durante una fase inicial del ciclo de expansión territorial de los procesos de crecimiento y

⁹ En la economía clásica y neoclásica no estaba incorporado el espacio y, recién avanzado el siglo XX, la cuestión espacial y regional aparece como problema de la política pública luego de la segunda guerra mundial, con la planificación del desarrollo nacional, hasta la década de 1970, cuando comienzan a gestarse visiones críticas referidas a esta planificación o a los impactos negativos del modelo de desarrollo sobre las economías regionales (Manzanal, 2008).

¹⁰ El pensamiento neoclásico (50's y 60's) se centró en la función de producción y sus determinantes, donde el aumento de la productividad y la renta per cápita se produce como consecuencia del progreso tecnológico, que ocurre de forma exógena, y del aumento de la relación capital/trabajo (Vázquez Barquero, 2000). Luego, las modernas formalizaciones del pensamiento neoclásico (80's y 90's) incorporan en la función de producción otros hechos que explican que el crecimiento económico puede continuar a largo plazo debido a que las inversiones en bienes de capital, incluido el capital humano, pueden generar rendimientos crecientes, a medida que las economías crecen, gracias a la difusión de las innovaciones y del conocimiento entre las empresas y la creación de economías externas, los cuales se consideran factores endógenos del crecimiento (Vázquez Barquero, 2000).

¹¹ Es el capital intangible que se forma a partir de articular, potenciar y direccionar los factores intangibles considerados determinantes o causales del desarrollo de la localidad.

desarrollo, éste se mostrará siempre como un proceso local, endógeno¹², descentralizado, capilar¹³ y continuo o discontinuo sobre el territorio.

Vázquez Barquero (1988) define el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una *económica*, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, *sociocultural*, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión *político-administrativa* en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Boisier, 1999).

¹² La idea de desarrollo endógeno propone una visión económica y social que, si bien considera que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son claves en el crecimiento económico, reconoce la existencia de factores que permiten rendimientos crecientes de los factores acumulables y el papel de los actores económicos, privados y públicos en las decisiones de inversión y localización (Vázquez Barquero, 2000). De acuerdo al autor, los factores determinantes de la acumulación de capital son:

- i. *Innovaciones y difusión del conocimiento en el sistema productivo*: la introducción de innovaciones, resultado colectivo de la cooperación tácita de las empresas, genera un aumento en la productividad y competitividad de las economías locales.
- ii. *Organización flexible de la producción*: las nuevas formas de organización (redes de plantas subsidiarias más autónomas e integradas en el territorio, y el desarrollo de redes explícitas entre empresas, acuerdos y alianzas estratégicas para realizar proyectos específicos que afectan a productos, procesos o mercados -principalmente en industrias innovadoras como la electrónica y las telecomunicaciones y en actividades de servicios como el transporte y el sistema financiero-), propician la realización de economías externas e internas por parte de las empresas mejorando la competitividad de éstas y el posicionamiento competitivo de las economías locales y su renta.
- iii. *Densidad Institucional*: el desarrollo de las instituciones permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción.
- iv. *Desarrollo urbano y territorial*: la ciudad es un territorio que está formado por un espacio construido y por un conjunto de actores que toman decisiones de inversión y de localización de las actividades productivas. Este espacio genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes como consecuencia del proceso de aprendizaje y de la adquisición de conocimiento de sus actores y del establecimiento de redes y de cooperación entre ellos, así como de las estrategias y acciones que cada uno de ellos ejecuta para conseguir los objetivos de las empresas y organizaciones. Los actores interactúan e intercambian bienes, servicios y conocimiento permitiendo la difusión del mismo y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas (Quigley, 1998; Glaeser, 1998).

El desarrollo territorial por tanto es considerado como uno de los factores endógenos del desarrollo que condiciona los procesos de acumulación de capital y, por lo tanto, el desarrollo económico de las ciudades y regiones.

La teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, adopta una visión territorial y entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan la dinámica económica. Plantea las políticas de desarrollo económico desde el territorio y da a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía (Vázquez Barquero, 2007).

¹³ A partir de la capilaridad de fluidos (fenómeno a través del cual los líquidos tienen la capacidad de subir o bajar a través de un tubo capilar), Boisier plantea que se da un punto en el proceso de desarrollo donde éste comienza a expandirse desde abajo, hacia arriba y hacia los lados. No obstante, pueden darse dos resultados: una expansión tipo mancha de aceite, rara en la práctica y que significaría una equidad creciente en el territorio, o bien una expansión tipo archipiélago o en un caso extremo, la patología estricta de centro-periferia. Aclara que se diferencia del crecimiento, el cual puede ser inducido desde arriba y también desde abajo.

Así, el desarrollo económico es consecuencia de la utilización del potencial y del excedente generado *localmente* y la atracción, eventualmente, de recursos externos, así como de la incorporación de las economías externas ocultas en los procesos productivos (Vázquez Barquero, 2000).

Considerar al desarrollo urbano y territorial como uno de los factores determinantes de la acumulación de capital, induce a las ciudades a responder estratégicamente a través de iniciativas locales que estimulan los procesos de desarrollo endógeno dentro de un espacio de competitividad (Vázquez Barquero, 2007), ya que las decisiones de inversión y de localización de los actores económicos se relacionan con los factores de atracción de cada territorio (en función de su dotación de recursos humanos, naturales y su encardinación a la economía global) (Vázquez Barquero, 2000).

Desde esta nueva perspectiva, los ámbitos locales, en general, contienen una cualidad intrínseca (por la contigüidad, identidad, vecindad, comunidad de intereses económicos, sociales y culturales de sus actores) que (...) torna “competitivo” al territorio dentro del contexto nacional, regional e internacional, donde el rol de la población local y la producción de conocimiento constituyen variables estratégicas (Manzanal, 2008).

Un futuro con inclusión social y económica exige (...) la consolidación de la participación organizada cuya meta sea la autogestión de los territorios. Promover políticas territoriales, de fortalecimiento de los “territorios”, como opción para posicionarse competitivamente y enfrentar la pobreza, obliga a instrumentar formas de organización territorial donde los ámbitos locales cuenten con mayor poder político y económico (Manzanal, 2007).

Rol del Estado en la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo local

Para Vázquez Barquero (2000), la política de desarrollo local tiene como objetivo actuar conjuntamente sobre todos los factores de acumulación, intentando mejorar la sinergia y el efecto combinado del desarrollo endógeno (difusión de las innovaciones y el conocimiento como eje principal¹⁴, creación y expansión de empresas y formación de redes¹⁵, y búsqueda del desarrollo institucional a través de acuerdos económicos, políticos y sociales que favorezcan el desarrollo de redes locales y contribuyan a reducir los costes de transacción). La perspectiva endógena requiere una política de creación de recursos específicos en el territorio que priorice la orientación de “abajo-arriba” (*bottom up*) en la interpretación de los procesos y las políticas de desarrollo¹⁶, además del contexto¹⁷ favorable y la sinergia que surge de la articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos que permiten un proyecto de ciudad¹⁸ (Madoery, 2003).

¹⁴ El autor cita como ejemplos la creación del Centro Regional de Rafaela dependiente del Instituto Nacional de Tecnología en dicho distrito industrial, y la creación de centros de investigación y desarrollo articulados a las universidades y vinculados al tejido productivo de la región del Gran ABC Paulista.

¹⁵ Nuevamente plantea como ejemplos las experiencias de Rafaela y del ABC Paulista. En el caso de la primera, la creación del Centro de Desarrollo Empresarial -financiado por el BID, entidades empresariales locales y el municipio- proporcionó servicios reales a las empresas locales y regionales. En el caso brasileño, la creación del Fondo de Aval (cuyo agente financiero es la Caixa Económica Estadual) que permita la mejora de la financiación de las pequeñas y micro empresas.

¹⁶ En reemplazo del enfoque arriba-abajo (top down), propio de las estrategias centralizadas de desarrollo, la estrategia local busca promover la dinamización empresarial, el estímulo a las innovaciones, la generación de externalidades derivadas de la asociatividad y la proximidad y la utilización más eficaz posible de todo el potencial de desarrollo disponible o incorporable al territorio.

¹⁷ El “contexto” de una ciudad se constituye por los efectos de su ubicación dentro de los principales procesos nacionales, su vinculación con las políticas globales, y por una serie de condiciones implícitas que remiten a las características propias de cada sociedad, sus procesos estructurantes y el rol de las instituciones públicas. Las prácticas de los actores se encuentran arraigadas en contextos económicos, institucionales y culturales y las opciones estratégicas que éstos adoptan responden, en gran medida, a la orientación de ese contexto. Así, los “contextos de experiencia” condicionan la perspectiva (los puntos de vista) de los actores, su capacidad de acción y el tipo de relaciones que establecen entre sí, afectando el alcance y las características de las políticas de desarrollo. Debe tenerse en cuenta que los procesos estructurantes de la sociedad operan como principio de construcción de la diferenciación social ya que, toda sociedad (local) es un sistema relacional de diferencias (Bourdieu, 1997), estructurado a partir de procesos diversos, que operan como principios ordenadores de las sociedades y, por lo tanto, varían según los lugares y los momentos (Madoery, 2003).

¹⁸ Plantea existe una capacidad social que no se restringe a la esfera del poder institucionalizado. El capital social, la densidad institucional, el aprendizaje colectivo requieren de un proyecto orientador, motivador, integrador, estratégico, con una direccionalidad objetiva respecto de los procesos reales, el cual no es sólo responsabilidad pública, sino que requiere de liderazgos transformadores, una idea de emprendedorismo amplio, junto a la adecuada participación de la sociedad local y del tercer sector.

Sin embargo, no todos los contextos habilitan las condiciones para el desarrollo local, sino que, por el contrario, existe una diversidad de realidades territoriales que requieren políticas compensatorias. En esta línea, Madoery (2003) cita a Vázquez Barquero (1999) y plantea que la heterogeneidad y desigualdad de la sociedad conduce a que los resultados de los procesos de acumulación, mirados en su individualidad, tiendan a distribuirse desigualmente consolidando las diferencias. Esto requiere abordar también la calidad de vida de las personas en el territorio y entender el desarrollo no sólo como eficiencia económica, sino también como equidad social y equilibrio territorial y ambiental.

Según Madoery (2003), la política en el desarrollo local debe apuntar a preparar las condiciones para que el desarrollo acontezca a escala local, invirtiendo en varios niveles de “capital” (empresarial, humano, social, ambiental, ...) simultáneamente, tratando de “desencadenar” el proceso con políticas activas territoriales, marcos institucionales apropiados, eslabonamientos productivos recreados y fortalecidos y nuevas formas de organización local. Así, el gran desafío para los gobiernos locales está dado en cómo expresar, regular y resolver los conflictos, para permitir un desarrollo humano, eficiente, pero también equitativo y sustentable.

Partiendo de que el desarrollo no es sólo responsabilidad del sector público, el desarrollo territorial plantea un modelo de desarrollo endógeno de intervención de los actores locales que requiere que los municipios estén en condiciones de participar, discutir y gestar mancomunadamente con los otros actores del territorio alternativas de desarrollo, elaboradas e instrumentadas desde abajo, “desde los territorios” (Manzanal, 2007).

Esto amplía y supera el modelo tradicional de gestión local (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública) de los gobiernos locales donde, además de la provisión de bienes y servicios básicos de la ciudad, se espera intervengan en los determinantes de su desarrollo, lo cual requiere de importantes recursos monetarios y humanos. No obstante, los recursos públicos, generalmente escasos y fluctuantes, se constituyen en objeto de conflicto político y social en cada ámbito local, (...) transformando al territorio en un ámbito de disputa y poder (Manzanal, 2008). Por tanto, las participaciones de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo requieren una reconstrucción territorial del Estado que institucionalice el balance de poder en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales; redefina la distribución territorial de las atribuciones, y reconozca la efectiva vigencia de los principios de descentralización y autonomía local. No hay desarrollo local sin “espacio” local apropiado, sin ámbito territorial con potestades y capacidades institucionales y tributarias adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desarrollar (Madoery, 2003).

En este contexto, y en relación con la temática de este trabajo de investigación, el esquema de coparticipación hacia los gobiernos locales plantea un desafío. Para impulsar y sostener procesos sustanciales de desarrollo “desde abajo”, los gobiernos locales deben disponer de recursos. Desde esta perspectiva, el sistema de reparto de recursos coparticipables, además de asegurar la provisión de bienes y servicios básicos, debe permitir que las localidades puedan potenciar los determinantes de su desarrollo y fortalecer su capital intangible y sinérgico a través de acciones de política local. Las transferencias intergubernamentales pueden pensarse como una

herramienta de asignación que permita equilibrar la base de recursos de las localidades menos desarrolladas respecto de las más desarrolladas, de forma de fortalecer sus potencialidades de desarrollo y su vinculación estratégica con territorios desarrollados.

B. Las Transferencias Intergubernamentales

A continuación, se desarrollan conceptos relacionados a las transferencias intergubernamentales.

Asignación de funciones y recursos entre los niveles de gobierno

En una forma federal de gobierno, donde coexisten distintos niveles (Nación, Provincias, Municipios)¹⁹, se plantea el problema del financiamiento que recibirá cada nivel de gobierno, lo cual requiere primero definir las funciones²⁰ y gastos de cada uno de ellos. De la distribución de funciones y recursos surgirá el grado de descentralización del sistema²¹.

En un esquema de descentralización intermedia, los gobiernos de nivel medio e inferior (provincias y municipios) proveen bienes y servicios y colaboran en las redistribución y promoción del desarrollo económico a través de acciones coordinadas

¹⁹ La estructura federal de gobierno supone la existencia de dos o más niveles de gobierno. En la literatura especializada en general se refiere a los niveles superiores de gobierno como a los gobiernos centrales, mientras que los niveles inferiores de gobierno refieren a los gobiernos subnacionales o locales.

²⁰ El gobierno lleva adelante la función de *asignación* de la política presupuestaria (prestación de bienes y servicios), la función de *distribución* (de la renta y la riqueza para asegurar lo que la sociedad considere un estado justo o equitativo de distribución), y la función de *estabilización* (del nivel de actividad económica, del nivel de empleo, del nivel general de precios) (Musgrave R. y Musgrave P., 1992), y también de promoción del desarrollo económico. El corazón del Federalismo Fiscal se basa en la proposición de que la rama asignación debería permitirse ser diferente entre estados, mientras que los objetivos de distribución y estabilización son responsabilidad primaria del gobierno central (Piffano, 2004). Así, mientras que el gobierno central puede llevar a cabo todas ellas por disponer de los instrumentos y la escala necesaria, generalmente los municipios quedan circunscriptos a la función de producción de bienes y servicios, y las Provincias, además de proveer bienes y servicios, pueden actuar subsidiariamente con el gobierno central en la distributiva y algunos matices de la de estabilización.

²¹ En los casos extremos se encuentra la centralización total y la descentralización total. En la primera, todas las decisiones políticas se elaboran en un solo nivel (gobierno central) y los gobiernos locales son representantes de éste. Todas las fuentes financieras de los gobiernos locales provienen del central. En la segunda, los gobiernos locales son totalmente independientes en sus decisiones políticas y sus ingresos se obtienen de recursos autónomos.

por el gobierno central. Para ello, se financian a través de recursos propios y de transferencias de los impuestos que recauda el gobierno central.

Un argumento en contra de la descentralización recaudatoria desde el lado de los recursos es la existencia de economías de escala en la administración tributaria (menores costos asociados a la existencia de un único ente recaudador y la simplificación para los contribuyentes de tratar con un solo fisco) (DNCFP, s/f). Asimismo, la asignación de potestades tributarias puede pensarse según las características de los recursos, con el fin de evitar los procesos migratorios entre jurisdicciones o la exportación de impuestos a residentes en otros estados (Piffano, 2004)²².

Desde el lado del gasto, la descentralización fiscal refiere a que las decisiones de gasto se tomen en los niveles locales. La teoría tradicional del federalismo fiscal plantea –a partir del Teorema de la Descentralización de Oates (1997)- que la provisión de bienes públicos a las respectivas jurisdicciones (traducidos en gasto público) es más eficiente que si el gobierno central lo hace. Esto, porque el gobierno local logra proveer niveles óptimos de bienes públicos para cada jurisdicción mientras que el gobierno central provee cualquier nivel prefijado y uniforme de bienes públicos para todas las jurisdicciones (Porto, Garriga, Rosales, 2011).

Las condiciones que determinan el grado de descentralización fiscal identificadas a partir de este concepto refieren a (i) variables demográficas²³, (ii) Variables

²² Las reglas de Musgrave para la asignación de instrumentos tributarios plantean que los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos (por ejemplo, sobre la renta personal), deberían ser centralizados, mientras que los gobiernos municipales deben evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles y ejercer potestades tributarias a impuestos que graven bases tributarias inmóviles (como el impuesto inmobiliario) o deben descansar sobre "cargos a usuarios" (tasas y derechos de uso o aranceles) (Piffano, 2004).

²³ Las variables demográficas que postulan los autores son:

representativas del nivel socio-económico de las jurisdicciones²⁴, y (iii) la organización político-institucional²⁵ (Porto, Garriga, Rosales, 2011).

Por tanto, el grado de descentralización resulta del trade-off entre los beneficios (mejor ajuste de la oferta a la demanda de bienes públicos subnacionales)²⁶; y los costos (dados por la pérdida de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales) (Porto, Porto, & Tortarolo)²⁷.

Factores históricos, políticos e institucionales predeterminan la naturaleza de las funciones de cada nivel de gobierno, y a menudo también las fuentes de recursos, al estar determinadas por valoraciones políticas efectuadas en el pasado (los cuales no necesariamente se corresponden entre sí de forma cualitativa y cuantitativa). Es decir, los gastos y los recursos para los distintos niveles de gobierno pueden asumirse como asignaciones a priori, ya que son resultado de las decisiones políticas anteriores,

-
- *Superficie*: cuando la superficie es mayor se prefiere una mayor cantidad de gobiernos locales (mayor descentralización) ya que los costos de provisión de servicios (costos de transporte) se reducen debido a menores distancias. Asimismo, el menú de bienes públicos se podrá adaptar mejor a las preferencias de cada jurisdicción y habrá una mejor administración de los recursos en el sentido de que las inversiones serán más oportunas y acertadas si la decisión de gasto la toma la propia jurisdicción.
 - *Población*: si las jurisdicciones locales tienen mayor población, se dan economías de escala que minimizan costos. De lo contrario, jurisdicciones con poca población justifican la centralización. No obstante, a medida que aumenta la población, también lo hacen los costos de congestión (cuando la oferta disponible de un bien público es insuficiente para satisfacer esa demanda).
 - *Urbanización*: una mayor urbanización habilita a que la jurisdicción ejerza funciones o provea servicios que, si la población estuviese dispersa, lo haría un gobierno central. La centralización sería beneficiosa en caso que varias jurisdicciones vecinas provean un bien público con fuertes externalidades interjurisdiccionales.

²⁴ Estas variables son:

- *Nivel económico*: dado que la descentralización es costosa y en las localidades pobres los recursos humanos y de capital para la gestión del gobierno son más escasos, un mayor desarrollo económico favorece la descentralización.
- *Pobreza*: cuanto más pobre la localidad, mayor necesidad de políticas redistributivas y, dado que la movilidad de factores es mayor a nivel de los gobiernos locales, favorece a la centralización.
- *Correspondencia fiscal*: si el financiamiento de los gobiernos locales está constituido mayormente por transferencias del gobierno central, disminuye el incentivo a descentralizar ya que se recibe el beneficio político del gasto sin incurrir en los gastos de financiarlo.

²⁵ En los países con organización de gobierno federal se favorece la descentralización. Asimismo, la descentralización depende de factores políticos, históricos y culturales ("path dependence").

²⁶ Los argumentos a favor de la descentralización refieren, entre otros, a que los gobiernos locales poseen mayor información acerca de las condiciones y preferencias de sus residentes, permitiendo generar políticas públicas más ajustadas a las preferencias de los ciudadanos residentes en distintas jurisdicciones (Díaz Fres, 2013). Por otro lado, los niveles descentralizados de gobierno sufren la "competencia" de sus vecinos (que proporciona presiones para la prestación eficiente de los servicios públicos) y fomenta la experimentación y la innovación, dado que las jurisdicciones individuales son libres de adoptar nuevos enfoques en las políticas públicas (DNCFP, s/f).

²⁷ Cuando se trata de la provisión de bienes públicos puros (consumo no rival), con economías de escala o que requieren un alto nivel de inversión y coordinación estratégica (economías de escala), o que generan externalidades positivas o negativas, se argumenta a favor de que el gobierno central sea el encargado de administrarlas.

atribuibles a generaciones pasadas y que están consagradas en la Constitución y otras normas (Jarach, 1996).

Asimismo, un amplio campo de tareas concurrentes puede ser cumplidas por diferentes niveles estatales. Una modificación en el reparto de los recursos debe tener en cuenta la distribución de tareas de los niveles para no generar desequilibrios o incrementarlos si estos ya existieran (Jarach, 1996).

Descentralización fiscal y coordinación financiera

Una organización fiscal descentralizada requiere una *coordinación financiera* entre jurisdicciones de distinto nivel. Las diferencias entre las jurisdicciones generan problemas de desequilibrio fiscal vertical y de desequilibrio fiscal horizontal (o inequidad horizontal). La coordinación financiera, a través de transferencias intergubernamentales, es necesaria para cubrir estos desequilibrios.

El *desequilibrio fiscal vertical* surge de la falta de *correspondencia fiscal* entre las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno y los tributos que se le asignan a cada uno de ellos, que pueden no asegurar el mejor cumplimiento de las funciones de la organización estatal.

La correspondencia fiscal -concepto asociado al autofinanciamiento por parte de los gobiernos- implica que cada jurisdicción logre fijar sus recursos en función de la magnitud de las erogaciones aprobadas para financiar gastos públicos. Es decir, la

presión tributaria de cada localidad debe corresponder a sus decisiones de gasto local²⁸.

La división de roles en cuanto a las responsabilidades de recaudar impuestos y de ejecutar el gasto para proveer bienes y servicios públicos no necesariamente llevan al equilibrio en las cuentas de los distintos niveles de gobierno. La descentralización fiscal suele diferir en materia de gastos y de recursos, y usualmente es mayor en gastos que en recursos, por lo que el desequilibrio fiscal vertical generado debe ser cubierto a través de transferencias intergubernamentales, es decir, mecanismos de cesión de recursos fiscales desde el gobierno central hacia los gobiernos locales (Díaz Frers, 2013).

Cuando las potestades tributarias -más centralizadas que los gastos- que generan desequilibrios fiscales verticales que convalidan transferencias verticales entre los distintos niveles de gobierno, se plantea un esquema de *correspondencia fiscal imperfecta*²⁹, donde parte del presupuesto local es financiado con trasferencias del gobierno central.

El *desequilibrio fiscal horizontal* (o inequidad horizontal) nace de la diferencia en los niveles de ingreso y riqueza que pueda darse entre las jurisdicciones de un mismo

²⁸ La correspondencia fiscal permite diferenciar las fuentes tributarias de los distintos niveles de gobierno, permitiendo a los ciudadanos identificar con mayor precisión la carga tributaria del gobierno subnacional al momento de su consumo final (Piffano, 2004). Las cuatro dimensiones del principio de correspondencia fiscal (requisitos para el funcionamiento eficiente de los gobiernos locales) son (Porto, Garriga, Rosales, 2011):

- a. Que el área que recibe el beneficio cargue con los costos
- b. Que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar
- c. Que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política
- d. Que los ciudadanos-votantes estén bien informados a fin de evaluar el desempeño del gobierno local al momento de votar

²⁹ De acuerdo con Oates, la correspondencia fiscal perfecta resulta cuando la jurisdicción que determina el nivel de provisión de un bien público incluye precisamente el conjunto de individuos que consumen y financian dicho bien. Así, la forma óptima de federalismo para proveer un conjunto de n bienes públicos locales contiene un nivel de gobierno para cada subconjunto de la población total sobre el cual se define el consumo de cada bien. De este modo, en una situación de first best en la que cada nivel de gobierno posee completo conocimiento de los gustos de sus ciudadanos y cuyo objetivo sea la maximización del bienestar, se proveerá el nivel Pareto eficiente de cada bien público, financiándolo con impuestos basados en el principio del beneficio. El cociente entre recursos propios de una cierta jurisdicción y el nivel de gasto de la misma (correspondencia fiscal media) provee una medida del apartamiento para dicha jurisdicción del principio de correspondencia perfecta (Porto, 2004).

nivel. Esta diferencia de bases tributarias (ingreso) de cada jurisdicción puede generar inequidad horizontal³⁰ si, para proveer un nivel mínimo y uniforme de bienes y servicios entre todas ellas, las jurisdicciones más pobres, necesitan aplicar un coeficiente de tributación más alto³¹.

Las regiones son más o menos favorecidas en aspectos relacionados a su capacidad fiscal y a su necesidad fiscal. La primera refiere a la capacidad de las jurisdicciones de proveer un nivel de servicios públicos a un nivel impositivo determinado. Las necesidades fiscales, por su lado, son las necesidades de gasto de las jurisdicciones, las cuales pueden ser mayores en algunas jurisdicciones que en otras debido, por ejemplo, a que la población se encuentra dispersa o que enfrenta condiciones climáticas adversas, incrementando los costos en la provisión de servicios públicos (Díaz Frers, 2013).

La capacidad fiscal y la necesidad fiscal determinan la *condición fiscal* de cada gobierno local. Algunos estarán incluidos entre los que gozan de *comfort fiscal* –con alta capacidad y baja necesidad-; mientras que en el otro extremo se ubican aquellos

³⁰ Este argumento extiende a regiones el principio de equidad horizontal usualmente aplicado a las personas, el cual refiere a la igualdad de tratamiento tributario para todas las personas que se encuentran en la misma situación (González Orozco, 2016). El principio de igualdad de tratamiento tributario entre personas puede no cumplirse cuando se superponen distintos niveles de gobierno. De acuerdo a CIPPEC (2002), la **equidad horizontal** requiere que los individuos en igual posición económica paguen el mismo porcentaje de impuesto (uniformidad en el tratamiento impositivo). La equidad horizontal tiene muchas interpretaciones, ya que el concepto de "posiciones económicas similares" puede ser ambiguo. Por ejemplo, algunos sistemas impositivos consideran el número de hijos y el estado civil como relevante para diferenciar las tasas impositivas. Dicho de otra forma, implica que los ciudadanos deben ser tratados de igual manera cuando se encuentran en igualdad de condiciones. Esta equidad refiere a cómo tratar a los iguales.

Este concepto se diferencia del de **equidad vertical**, que refiere a que los individuos con mayor ingreso paguen una proporción mayor de su ingreso para conseguir objetivos redistributivos. Para evaluar el grado de equidad vertical se deben tener en cuenta diversos problemas de definición, como cuál es la definición correcta de ingreso que debe ser considerada, o quién es el sujeto imponible. El grado de equidad vertical buscado es una decisión absolutamente subjetiva, determinada por la interacción de las preferencias e influencias de distintos sectores de la sociedad. No existe una recomendación única y terminante acerca de cuál es el grado deseable de equidad vertical en el sistema tributario. Esta equidad refiere a cómo tratar a los desiguales (CIPPEC, 2002).

³¹ Uno de los principales rasgos de los países descentralizados es la diversidad en las capacidades fiscales de los gobiernos subnacionales. Dado que una jurisdicción más pobre – en términos de una menor base impositiva per cápita – recauda menos ingresos que una jurisdicción más rica a una misma tasa impositiva, dos individuos idénticos viviendo en cada una de estas jurisdicciones no recibirán el mismo nivel de servicios públicos. El gobierno subnacional más pobre tendrá que aplicar impuestos más altos o bien reducir la calidad de los servicios públicos prestados. Así, la descentralización no estaría generando equidad horizontal, en el sentido de tratar a los individuos iguales de igual manera (Vaillancourt 2007, en Díaz Fres, 2013).

sometidas a *stress fiscal* -con la más baja capacidad y la más alta necesidad- (Porto, 2004).

La *disparidad fiscal* puede surgir por diferente necesidad fiscal y/o por diferente capacidad fiscal. La primera fuente de disparidad resulta del hecho de que no todas las jurisdicciones tienen los mismos costos de provisión de los bienes y servicios a su cargo. La segunda fuente de disparidad fiscal es la diferente disponibilidad de bases tributarias (Porto, 2004), así como su estructura y la eficacia de su sistema recaudatorio.

La equidad horizontal apunta a que todas las jurisdicciones puedan proveer un nivel comparable de servicios públicos a un nivel impositivo comparable. Si se acepta que debe asegurarse un nivel mínimo de servicios a todos los ciudadanos, sin importar su lugar de residencia o capacidad contributiva, debe buscarse un mecanismo de coordinación financiera que permita recomponer dicha situación y recuperar la pérdida de equidad horizontal.

Es en este contexto que las transferencias intergubernamentales juegan un papel central en la organización federal de gobierno (Porto, 2004), al conformar un instrumento que permite abordar los problemas de correspondencia fiscal y de redistribución interjurisdiccional, justificando así su propia existencia. Las asimetrías en las capacidades fiscales de los gobiernos, pueden atenderse definiendo un sistema de transferencias de nivelación (Piffano, 2007) dado por las transferencias entre distintos niveles de gobierno.

Asimismo, además de permitir una adecuada (eficaz y eficiente) provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno y de contemplar principios de equidad y

solidaridad interjurisdiccional, las relaciones fiscales federales deben garantizar la estabilidad macroeconómica y procurar no socavar la autonomía financiera de los niveles menores de gobierno. Debe tenerse en cuenta que varios de estos objetivos son conflictivos entre sí y no puede lograrse en simultáneo (Jarach, 1996).

1. *La eficiencia y la equidad en la redistribución interjurisdiccional de recursos*

La eficiencia económica refiere a que la oferta de bienes públicos no esté apartada de las preferencias de las comunidades locales (Porto, 2004). Para ello, es necesario que se cumpla el principio de correspondencia fiscal. No obstante, dicho principio se ve limitado desde el punto de vista de la equidad.

La igualdad de tratamiento en todo el territorio nacional de los habitantes de las diferentes jurisdicciones es de suma importancia. Lograr un ingreso mínimo para todas las personas (política de combate a la pobreza), así como asegurar niveles mínimos de ciertos bienes y servicios persiguen el objetivo de equidad (Porto 2004). Cuando existen localidades con diferentes capacidades fiscales que derivan en diferentes niveles de provisión y de calidad de bienes y servicios en cada uno de ellos, se genera inequidad o desequilibrio fiscal horizontal (Sbatella 2001), creando desigualdad relativa entre los habitantes de los distintos estados miembros en cuanto a las cargas tributarias y a los beneficios de la actividad estatal llevada a cabo³².

Las transferencias intergubernamentales son instrumentos fiscales que revelan objetivos de redistribución, al reconocer tratamiento diferencial a las jurisdicciones de

³² El acervo de bienes y servicios públicos disponibles para la sociedad forman parte de la canasta de bienes y servicios que los individuos consumen, lo cual permite alcanzar cierto nivel de bienestar. Así, una amplia brecha entre las condiciones fiscales de las jurisdicciones se corresponde con diferencias en el nivel de bienestar de sus habitantes.

menores recursos y posibilitarles la prestación de servicios públicos en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento de todos sus habitantes (Cont, Juarros, & Porto, 2013). Así, si el esquema de transferencias de recursos cristaliza un traspaso de recursos desde las jurisdicciones con alto ingreso per cápita (más favorecidas) a aquellas con bajo ingreso per cápita (menos favorecidas), se busca corregir los diferenciales de ingreso de las jurisdicciones en el largo plazo a partir de estos instrumentos.

Los objetivos de eficiencia y equidad resultan contrapuestos, por lo que avanzar en alguno de ellos deriva en un *trade off* entre éstos.

2. Los Sistemas de Distribución de Recursos

En general, las soluciones al problema teórico de la coordinación financiera planteado no modifican el reparto de funciones y de gastos de los distintos niveles de gobierno, sino sólo la distribución de los recursos o de las fuentes de su producción (Jarach, 1996).

En materia tributaria y con relación a la asignación de potestades a los diferentes niveles de gobierno en un sistema federal, se han definido diversos esquemas o criterios que implican diferente grado de descentralización tributaria³³ que, a su vez, reconocen grados diferentes de autonomía subnacional (Piffano, 2004). Las formas de coordinación financiera o sistemas de distribución de recursos más comunes son:

- a) *Concurrencia de fuentes*: los distintos niveles de gobierno tienen libre acceso a fuentes financieras y tributarias. No se establecen restricciones por parte de

³³ El concepto de descentralización tributaria, significa el reconocimiento de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales (estadales o provinciales y municipales) (Piffano, 2004).

cada nivel de gobierno (ni al uso ni al nivel de utilización de una determinada fuente). No existe coordinación entre ellas.

- b) *Separación de fuentes*: se tiende a asignar a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos para su explotación exclusiva. Cada gobierno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el nivel efectivo de utilización. No hay transferencias de fondos entre niveles de gobierno.
- c) *Participación o coparticipación*: implica centralización de la legislación (bases y alícuotas establecidas por el nivel nacional) y distribución del producido entre los distintos niveles de gobierno³⁴. Las participaciones son establecidas en instrumentos legales (leyes convenio o pactos). Existe libertad de cada nivel de gobierno sobre decisiones de gasto (Piffano, 2004).

Este sistema requiere que se determine una distribución primaria (entre el gobierno superior y el conjunto de jurisdicciones locales) y una distribución secundaria (entre las jurisdicciones locales). Ambas divisiones requieren una decisión política.

- d) *Cuotas adicionales*: la norma tributaria es dictada por el Estado de mayor nivel mientras que los niveles inferiores establecen cuotas adicionales sobre los impuestos del primero, generalmente sujeto a topes.
- e) *Asignaciones*: el gobierno central unifica la recaudación, y luego puede asignar una parte a asignaciones de fondos a los gobiernos locales. Los medios

³⁴ No distribuye fuente de recursos, sino el producto de ellas. El gobierno central distribuye a los gobiernos de menor nivel bajo su jurisdicción, una parte de la recaudación de uno o varios impuestos. Se puede distinguir la *participación en sentido estricto* en la cual se reparte con índices apropiados el producto de cada impuesto por separado; de la *unión tributaria* que consiste en la formación de una masa de recursos financieros producidos por diferentes impuestos que se distribuyen de acuerdo a los mismos criterios o pautas.

financieros obtenidos por los niveles inferiores están desvinculados del producto de uno o más impuestos. Estas asignaciones pueden ser:

- *Globales*: se dan entregas de fondos sin afectación a gastos determinados ni vinculados al cumplimiento por parte de los Estados beneficiarios de ninguna tarea o prestación de servicios³⁵. Los gobiernos receptores tienen discrecionalidad absoluta sobre el uso de estos recursos.
- *Condicionadas*: la utilización de los recursos por parte de los receptores está condicionada a determinados propósitos (supeditadas al cumplimiento de alguna tarea, el mantenimiento de algún servicio público u otras condiciones)³⁶.

Los sistemas de separación, concurrencia y alícuotas adicionales (en orden decreciente de autonomía fiscal) son los que mejor se adaptan a un esquema de verdadero federalismo, ya que admite que cada gobierno fije las alícuotas de los tributos autónomamente (Piffano, 2004).

En el cuadro que sigue se resumen las ventajas y desventajas de cada sistema mencionado:

³⁵ Pueden ser de los Estados miembros al Estado Federal o viceversa, aunque en la evolución moderna prevalecen las segundas.

³⁶ Piffano (2004) destaca que las transferencias bajo la forma de "aporte discrecional y condicionado" refiere a una desconcentración o "descentralización administrativa" y no a una descentralización de la política fiscal. Aclara que la desconcentración no implica asignar poder de decisión a los niveles inferiores de gobierno, sino la facultad de ejecutar la política fiscal en tal caso asignable al nivel superior de gobierno.

Cuadro N° 1: Sistemas de distribución de recursos

Sistemas	Ventajas	Desventajas
Concurrencia	Refuerza la autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno (*)	Utilización excesiva y no sistemática de impuestos por dos o mas niveles.
	Favorece una administración mas cuidadosa de los gastos (el Poder legislativo de cada jurisdicción es responsable de los instrumentos tributarios y nivel de alícuotas).	Multiplicación de los entes recaudadores y repetidas fiscalizaciones a los contribuyentes.
		Creación de diferencias regionales en la presión tributaria (oasis fiscales y territorios de alta presión), diferencias de ubicación ventajosa de actividades productivas y nivel de vida en el territorio nacional. Destrucción de la unidad del sistema tributario o debilitamiento de la dirección unificada de la política tributaria.
Separación	Refuerza la autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno.	Rigidez ante cambios en las necesidades financieras si los impuestos asignados no se desarrollan a igual ritmo.
	Simplifica el sistema tributario y reduce los costos de recaudación.	Inadecuado respecto de los aspectos de la política económica y social que requieren de un abordaje nacional (distribución de la carga según el principio de la capacidad contributiva, redistribución de ingresos, estabilización y desarrollo, etc.).
Participación	Adecuado respecto de los aspectos de la política económica y social que requieren de un abordaje nacional (distribución de la carga según el principio de la capacidad contributiva, redistribución de ingresos, estabilización y desarrollo, etc.).	Sacrifica autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno (*).
	Permite a los gobiernos de niveles inferiores contar con los recursos procedentes de las mayores fuentes tributarias (a las que no tendrían acceso por su cuenta)	Si se coparticipa en base al aporte de cada jurisdicción, mantiene constante la distribución geográfica de la riqueza.
	Evita la superposición de gravámenes vertical y horizontal. Elimina la multiplicación de entes recaudadores y repetidas fiscalizaciones a los contribuyentes. Economiza los costos de recaudación.	
Cuotas adicionales	Refuerza la autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno (*)	
	Elimina la multiplicación de entes recaudadores y repetidas fiscalizaciones a los contribuyentes.	
	Favorece una administración mas cuidadosa de los gastos (el Poder legislativo de cada jurisdicción es responsable de establecer las cuotas a los instrumentos tributarios).	
	Permite a los gobiernos de niveles inferiores contar con los recursos procedentes de las mayores fuentes tributarias.	Posible competencia entra las jurisdicciones dada la discrecionalidad de la distribución.
	Evita la superposición de gravámenes vertical y horizontal	Genera doble imposición si no se prevé la sobreimposición en los casos en que un hecho económico se verificara en varias jurisdicciones. Ciertas fuentes de recursos pueden ser excesivamente explotadas.
Asignaciones globales y condicionadas	Adecuado respecto de los aspectos de la política económica y social que requieren de un abordaje nacional (distribución de la carga según el principio de la capacidad contributiva, redistribución de ingresos, estabilización y desarrollo, etc.).	Sacrifica autonomía financiera de los niveles inferiores de gobierno (*) (**).
	Puede lograr una optimización en la obtención de recursos.	
	Evita la superposición de gravámenes vertical y horizontal	

Fuente: elaboración propia en base a Jarach (1996)

(*) Política fiscal a seguir, elecciones de instrumentos tributarios, grado de intensidad de utilización de cada uno de ellos, exenciones o franquicias, etc.

(**) Las desventajas de las asignaciones condicionadas son de mayor intensidad que las globales dado que implica un control pleno del Estado Federal, no sólo de los recursos a enviar, sino también de los servicios e inversiones a realizar por los Estados de niveles inferiores.

Los distintos esquemas de coordinación tienen ventajas y desventajas. La elección del sistema o combinación de sistemas, dependerá del peso que se asigne a los argumentos de eficiencia y equidad, junto con otros objetivos de política, los que varían según el enfoque de análisis y las circunstancias sociopolíticas de cada país (Piffano, 2004).

Así, aquellas fuentes que refuerzan la autonomía de los niveles inferiores de gobierno pueden derivar en doble imposición (conurrencia y cuotas adicionales), o resultar inadecuadas para objetivos de política económica y social a nivel nacional (separación), o crear diferencias regionales de presión tributaria (conurrencia). Por otro lado, los sistemas de coordinación que sacrifican autonomía financiera (participación y asignaciones globales o condicionadas) minimizan o evitan la doble imposición, simplifican la administración fiscal y permiten diseñar políticas económicas y sociales a nivel nacional con objetivos específicos como la redistribución, la estabilización, etc.³⁷.

La política presupuestaria comporta un conjunto de objetivos distintos, que en la práctica se solapan, lo que en consecuencia supone complicaciones a la hora del diseño de una política eficiente (...) que satisfaga sus diferentes objetivos (Musgrave, R. y Musgrave, P., 1992). En este sentido, las exigencias de autonomía de los Estados miembros de nivel intermedio e inferior que tienden a la descentralización (función “asignación” de bienes y servicios públicos) , y las exigencias nacionales económicas y financieras que tienden a la centralización (funciones de “redistribución” y “estabilización”), tiene como consecuencia que las posibles soluciones al problema

³⁷ Las asignaciones condicionadas por su parte, pueden ser aptas para lograr coordinación no sólo en la política de recursos sino también de gastos (Jarach, 1996).

teórico de la coordinación fiscal no satisfagan todos los aspectos del problema de la mejor forma posible (Jarach, 1996)³⁸.

Cada país debe diseñar su propio sistema de acuerdo a sus características y objetivos, donde se puede utilizar más de un sistema a la vez.

C. Criterios de Distribución en los Sistemas de Participación de Recursos

Los sistemas más comunes de transferencias son los sistemas de coparticipación y los de asignaciones (globales o específicas), los cuales pueden diseñarse a partir de un criterio devolutivo (*tax sharing*) o uno redistributivo (*revenue sharing*).

En base a los criterios elegidos para distribuir las transferencias intergubernamentales entre las distintas jurisdicciones y la forma en que se ponderan, el sistema tendrá mayormente (Porto, 2004; en Díaz Frers, 2013):

- **Criterio devolutivo:** este criterio “del aporte” plantea que cada jurisdicción debe recibir transferencias en proporción a lo que fue recaudado en la misma.

De acuerdo a Piffano (1998), este criterio de prorrato de recursos “comunes” (masa coparticipable) es deseable desde el punto de vista de la *eficiencia*, ya que permite el cumplimiento de la *correspondencia fiscal* (la presión tributaria de cada jurisdicción local se corresponde a la decisión del gasto local) e incentiva una mayor responsabilidad fiscal en las decisiones del gasto. También se esgrimen razones de minimización de costos, en el sentido de que un solo organismo

³⁸ Si los presupuestos nacional y subnacionales se diseñan siguiendo objetivos de asignación (rama servicios) o de estabilización y redistribución, dado que ellos son asignados a distintos niveles de gobierno, se planteará el problema de cómo coordinar verticalmente las respectivas políticas fiscales en aras de definir y ejecutar determinados *trade off* entre ciertas metas asignables a los objetivos ligados a cada una de las ramas (Piffano, 2004)

recaudador es la forma menos costosa de obtener un nivel dado de recaudación, la cual luego se distribuye de acuerdo a donde se originó.

- **Criterio redistributivo:** este criterio se basa en la solidaridad (Jarach, 1996)-, y responde a objetivos de *equidad*. Las transferencias buscan favorecer a las zonas más pobres y asegurar la uniformidad de condiciones de vida en todo el territorio o, niveles mínimos de ciertos bienes, servicios o ingresos.

Partiendo de la postulación del principio de igualdad de oportunidades del ciudadano más allá de su localización regional, cuando existen importantes brechas verticales y/o de asimetrías regionales diferenciales en las bases tributarias de los niveles inferiores de gobierno, se realizan transferencias de igualación o nivelación territorial. Así, este criterio de “redistribución territorial” atenúa el principio de correspondencia fiscal (los montos entregados a cada jurisdicción se diferencian de las sumas que proporcionalmente sus contribuyentes han contribuido a generar) y resigna eficiencia en el ámbito local (Piffano, 1998).

Debe tenerse en cuenta que las transferencias expresan financieramente objetivos redistributivos, pero no aseguran su cumplimiento, ya que éste dependerá de una multiplicidad de factores, entre ellos, el destino de los fondos.

Dentro de los criterios redistributivos, Spahn (2007; en Díaz Frers, 2013) distingue dos enfoques que pueden adoptarse: un *enfoque generalizado*, donde se trata idénticamente a todas las jurisdicciones y las transferencias se distribuyen de acuerdo a un conjunto de criterios uniformes; o un *enfoque asimétrico*, que distribuye las transferencias de forma de compensar más que proporcionalmente a las regiones que se encuentran en desventaja por cuestiones como la falta de

infraestructura, los mayores costos de provisión de servicios o los bajos niveles de ingresos públicos en relación al promedio nacional. En ambos casos se busca la igualación, pero en el segundo caso, el objetivo se lograría en un menor lapso de tiempo.

Debe tenerse en cuenta que los esquemas de redistribución regional no deben ser estáticos, sino que merecen una revisión periódica de modo de mantener actualizado el diseño de transferencias en pos de disminuir la brecha que pueda existir en términos de los puntos mencionados en el párrafo precedente.

Métodos de determinación de las transferencias

Una vez determinado el criterio del sistema de transferencias (devolutivo o redistributivo), se escoge el método o la forma en que se fijarán los montos a ser transferidos entre las jurisdicciones. Así, en los sistemas basados exclusivamente en el *criterio devolutivo*, las sumas asignables a cada jurisdicción deben corresponderse con los registros de ingresos efectivizados regionalmente^{39,40}, mientras que para los sistemas con sesgo *redistributivo*, pueden establecerse distintos métodos (Piffano, 1998).

Algunos métodos de determinación de transferencias son:

- a) Sumas fijas: el prorrateo mediante sumas fijas es simple y no tiene contenido cíclico al no estar vinculado a la recaudación, aunque traslada el riesgo

³⁹ Respecto de este criterio, Piffano (1998) plantea es difícil de implementar, debido a la distinta de localización geográfica de hechos y bases imponibles y el domicilio legal de los contribuyentes.

El reparto debería contemplar el potencial tributario de las jurisdicciones a nivel de percusión (que determinaría el potencial recaudatorio del fisco). También podría resolverse dimensionando la necesidad fiscal de los gobiernos (ligada al nivel de ingresos medios de la jurisdicción). Finalmente puede aludirse al domicilio legal del contribuyente, donde no interesa la ubicación de la base imponible. Sin embargo, se presenta la dificultad de constatarlo en el ejercicio fiscal.

⁴⁰ En caso de no contar con la información de la procedencia de las recaudaciones, será necesario establecer un proxy o medida indirecta que represente la recaudación real. En este caso, descansará sí o sí en un "método de fórmulas", definido más adelante.

tributario al gobierno de nivel superior⁴¹. Las desventajas son que los montos se determinan mediante un mecanismo de negociación política (convalidando situaciones de hecho) que son rígidas ante cambios en las necesidades de financiamiento (deben renegociarse).

- b) Porcentajes fijos sobre la recaudación tributaria efectiva: Este esquema de asignación de fondos, -ligado a los rendimientos tributarios efectivos,- no genera el problema de excedentes o faltantes con relación al total recaudado. Sin embargo, dado que la base es cambiante, puede generar recursos en exceso o defecto sin guardar relación con las necesidades de financiamiento. Genera recursos de forma procíclica e incrementa el riesgo de que el tamaño del gasto público también lo haga, en lugar de guardar relación con las necesidades genuinas de oferta de bienes y servicios públicos.
- c) Sobre la base de fórmulas: es el método más usual en los sistemas de coparticipación y tiene múltiples resultados posibles al definir una fórmula que depende de un conjunto de indicadores o variables, que explicita una función objetivo de bienestar social. Dentro del esquema de fórmulas, se diferencian dos enfoques:
 - o Variante normativa: se basa en la elección de un conjunto de indicadores combinados mediante una ponderación ligada a la asignación de un determinado porcentaje de incidencia.

⁴¹ Si los rendimientos tributarios no alcanzan los niveles de las sumas pactadas, el gobierno de nivel superior enfrentará una fuerte restricción financiera. Por el contrario, en caso de que los rendimientos excedan las sumas pactadas, disfrutará de un relajamiento de dicha restricción.

- Variante positiva: se basa en la determinación de las necesidades fiscales de cada gobierno.

A continuación, se desarrollan ambas variantes.

Variante normativa o método de combinación de indicadores sobre la base de fórmulas

El método consiste en seleccionar ciertos indicadores (generalmente tres o cuatro) a los que se le asigna cierto porcentaje de incidencia o ponderación en una fórmula (Piffano H. , 1998). En el cuadro que sigue se resumen los indicadores generalmente utilizados enumerados por el autor, junto a sus ventajas y desventajas:

Cuadro N° 2: Ventajas y desventajas de los indicadores más comunes de la variante normativa del método en base a fórmulas

Indicador	Ventaja	Desventaja
Partes iguales	Este método sencillo beneficia a jurisdicciones de tamaño pequeño al permitir la cobertura de gastos fijos gubernamentales.	Desde el punto de vista de la equidad, sólo asegura redistribución regional progresiva si las jurisdicciones pequeñas son las de bases tributarias más débiles.
En proporción a la población	Es una medida razonable de la importancia relativa de cada jurisdicción (Jarach, 1996). Indica necesidad del gasto o aporte de cada jurisdicción (Jarach, 1996). Desde el punto de vista de la equidad, genera una redistribución territorial de ingresos desde jurisdicciones con bases tributarias fuertes (ricas) a aquellas con bases tributarias débiles (pobres) (Piffano, 1998).	No tiene en cuenta los costos diferenciales y supone un gasto por habitante constante. Es redistributivo sólo si las jurisdicciones con mayor población son más pobres que las de menos pobladas.
Según superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de la población	Compensa en mayor medida a las jurisdicciones que afrontan mayores costos al tener que llegar con la provisión de bienes públicos a poblaciones más dispersas.	Desde el punto de vista de la equidad, no asegura redistribución regional progresiva a menos que verifique simultaneidad de mayor dispersión geográfica en jurisdicciones con bases tributarias débiles.
Según magnitud del gasto público		Tiende a convalidar situaciones de gasto ineficiente. Resulta regresivo si se supone la elasticidad-ingreso del gasto público mayor a uno.

En relación inversa a las capacidades fiscales	Cumple su objetivo redistributivo al pretender generar igualdad de capacidad financiera potencial para cada jurisdicción.	Es procíclico y no asegura generar los recursos genuinamente necesarios para cada uno de los gastos de cada jurisdicción. Induce a un mayor tamaño del sector público local.
Según esfuerzo tributario	Introduce un mecanismo de incentivos para que los gobiernos incrementen su esfuerzo tributario (se mide a partir del gap o brecha de recaudación potencial versus la efectiva).	Es procíclico y no asegura generar los recursos genuinamente necesarios para cada uno de los gastos de cada jurisdicción. Induce a un mayor tamaño del sector público local.
Según necesidades básicas insatisfechas de la población	Redistribuye al direccionar recursos a jurisdicciones con mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas.	No garantiza que los fondos se destinen a erradicar la pobreza. Perpetúa transferencias permanentes de recursos a jurisdicciones en estado permanente de pobreza.
Según brecha de desarrollo	Es redistributivo. Potencia la asignación de recursos sobre la base de una estimación del nivel de desarrollo de cada jurisdicción con relación a las jurisdicciones de mayor desarrollo relativo ⁴² .	No hace referencia directa a variables fiscales o determinantes del gasto público. Alienta conductas fiscales discrecionales (no introduce mecanismos de incentivos en la asignación de recursos). No asegura se destinen los recursos a mejoras económicas efectivas que alienten el desarrollo económico o desarrollo regional)
En relación inversa al PBI per cápita	Es redistributivo. Orienta los recursos hacia jurisdicciones con ingresos per cápita menores (circunstancia supuestamente asociada a bases tributarias débiles)	Ibídem punto anterior. El producto no es indicativo de los ingresos per cápita de la población (el gap entre valor agregado regional e ingreso regional puede ser grande)
Con relación al grado de cobertura brindado por los servicios	Ligado a la eficiencia asignativa. Dimensiona la asignación de recursos a las necesidades genuinas de gasto al asignar los recursos con relación a la población objetivo de cada función (Educación, Salud, Seg. Soc.)	Dificultad de obtener la información necesaria. Existen derrames de beneficios interjurisdiccional que no se tienen en cuenta en la población objetivo.

Fuente: elaboración propia en base a Jarach (1996) y Piffano (1998)

El resultado dependerá de las combinaciones de indicadores y ponderaciones de la fórmula. Pero estas ponderaciones suelen no estar fundadas en referencias empíricas de la probable incidencia real de cada variable en la demanda de actividad fiscal, sino que resultan de acuerdos negociados de los distintos gobiernos, donde entran en juego cuestiones fiscales y de política gubernamental (Piffano, 1998)⁴³.

⁴² Para definir el nivel de desarrollo se suelen utilizar variables proxy del nivel de riqueza de la población, como el consumo eléctrico residencial por habitantes, automotores por habitantes, nivel de educación de la población, calidad de vivienda, etc.

⁴³ Díaz Fres (2013) plantea las dificultades en la determinación del porcentaje de distribución primaria, que ilustra los inconvenientes que pueden enfrentarse para este tipo de fundamentación.

Los actores políticos estratégicos pueden tener intereses propios y distintos al interés general. La heterogeneidad de intereses e incentivos de los actores toma relevancia en los sistemas federales (Wibbels, 2005; en Díaz Frers, 2013). Esto, debido a que los actores (sean del mismo o diferentes niveles de gobierno) buscan favorecer sus bases electorales. Así, ante un mismo interés, derivan incentivos contrapuestos ya que todos intentarán obtener la mayor cantidad de recursos posibles.

Jarach (1996) resalta lo complicado de ponderar indicadores entre sí y asignar un peso relativo a cada uno de ellos, debido a la multiplicidad de factores que influyen en el proceso y la dificultad de lograr la objetividad.

Variante positiva o método de las necesidades fiscales sobre la base de fórmulas

Cuando la participación se da en relación con la necesidad, la asignación de recursos se determina en función de los recursos que éste necesita para cubrir sus gastos presupuestarios (Jarach, 1996).

De acuerdo a Piffano (1998), la “necesidad fiscal” pretende explicitar los determinantes de la demanda de gasto público (subyacentes a la estructura de las preferencias de los votantes o representantes del gobierno) al tiempo de computar los costos de oportunidad de la provisión de los bienes públicos. Así, este enfoque busca definir el tamaño y composición del gasto público y su financiamiento sobre bases relativamente “objetivas”, no sustentadas sobre bases políticas que implicarían

discrecionalidad del funcionario a cargo, e intenta explicitar las preferencias reveladas a través del mecanismo político⁴⁴.

Implica definir cierta “magnitud estándar o valor postulado” de gasto público por habitante y exige estimar las capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, de manera que las transferencias de nivelación coincidan con la magnitud de la brecha entre necesidades de gasto y capacidades de financiamiento. La definición de los estándares o postulados de gastos y recursos debe llevar implícita la “definición normativa o constitucional” de un nivel deseado de provisión de bienes públicos a los que todo ciudadano debe poder optar en igualdad de oportunidades, independientemente del lugar geográfico de residencia (Piffano, 1998)⁴⁵.

Algunas de las ventajas de este enfoque que el autor plantea son:

- incentiva una conducta fiscal eficiente ya que las transferencias se dimensionan sobre estándares -independientemente del nivel de gasto real y de la performance de la recaudación real propia (por sobre o debajo de los estándares)- , lo que permite asignar recursos ajustados a necesidades genuinas⁴⁶ de financiamiento en un esquema fiscal estable.

⁴⁴ La base política o mecanismo político refiere a la decisión política discrecional de los funcionarios a cargo del gobierno que surge cuando el “mercado político” actúa como corrector de desvíos. En un sistema donde se cumple el criterio *devolutivo* y se cumple el principio de *correspondencia*, el funcionario a cargo se auto controla en las decisiones de gasto público y esfuerzo tributario propio, dado que su gestión tratará de ajustarse a las preferencias de los votantes de su jurisdicción. Cuando el criterio de reparto es de *redistribución territorial*, el sistema de transferencias de nivelación ya no puede regirse por este “mercado político” dado que los votantes de las jurisdicciones que ceden recursos no controlan a aquellos gobernantes de las jurisdicciones receptoras (Piffano, 1998).

⁴⁵ Piffano aclara que esto no implica necesariamente que cada electorado decida proveer un nivel y estructura de servicios igual al resto de las jurisdicciones, y menciona a Porto (1980), quien demostró que, bajo el supuesto de la existencia de diversidad de gustos, el intento de uniformar la provisión de bienes públicos locales conduce a costos de bienestar. Cuando se generan políticas públicas uniformes u homogéneas, éstas se ajustan menos a las preferencias de los ciudadanos residentes en distintas jurisdicciones geográficas, generando pérdidas de bienestar.

⁴⁶ El carácter genuino dependerá de la objetividad de los valores o estándares definidos para medir la necesidad fiscal. Piffano postula así que los valores postulados o estándares que por definición son “normativos”, se deben estimar sin embrago, mediante un análisis positivo que permita acotar los componentes de la fórmula sobre bases relativamente objetivas. Por esta razón se identifica al método como variante “positiva”, no obstante, el estándar se corresponde con una noción “normativa”.

- promueve la equidad al permitir un tratamiento igualitario a personas de una misma jurisdicción.

- al desestimular las migraciones fiscalmente inducidas, permite a cada gobierno local proveer un mínimo estándar de servicios públicos y reducir las barreras a la movilidad de factores. Esto mejora la eficiencia económica.

En contraposición, señala como desventajas:

- *Desde el punto de vista de la eficiencia:* las transferencias de igualación inducen a la ineficiente asignación de recursos regionales al desalentar la auto migración del trabajo hacia las zonas de alto ingreso donde sería más productivo. Igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del mapa económico, alentando decisiones erróneas de localización en términos de un medio ambiente hostil (por razones geográficas o climáticas). Asimismo, no tiene en cuenta las necesidades de gasto privado. Por estas razones, Piffano cita a López Murphy (1996) en su recomendación de que la canasta de bienes públicos sobre la cual definir la igualación sea restrictiva, de modo de minimizar los costos de eficiencia.

- *Desde el punto de vista de la equidad horizontal y los problemas de la distribución del ingreso,* también se cuestionan las justificaciones de las transferencias de nivelación. Se plantea que en un sistema federal la equidad horizontal puede autorregularse a través de cambios en los precios relativos de

los factores⁴⁷ y desde la posibilidad de que las ventajas fiscales se capitalicen en el valor de las viviendas⁴⁸ (Piffano, 1998).

A su vez es difícil justificarlas por razones de distribución personal del ingreso debido a las dificultades para relacionarlas con dicho criterio⁴⁹.

Por último, también se consideran las dificultades relativas a definir cuál es la distribución equitativa de la propiedad de los recursos naturales y los problemas de información y de implementación.

A modo de resumen, los esquemas devolutivos incentivan la responsabilidad fiscal en las decisiones del gasto, pero no la redistribución territorial de los recursos. Los sistemas redistributivos por su parte, apuntan a resolver el problema de equidad, pero a costa de menor correspondencia fiscal en el ámbito local, conllevando problemas de eficiencia y de coordinación que afecten la efectividad de la acción gubernamental. No obstante, la efectividad de las transferencias interjurisdiccionales en el cumplimiento de la redistribución, también han sido cuestionadas (Piffano, 1998).

La contradicción entre los objetivos de eficiencia y equidad deriva en que los métodos elegidos para determinar las transferencias interjurisdiccionales implican un *trade off* entre ellos. Asimismo, los criterios y métodos seleccionados, a pesar de perseguir la

⁴⁷ El intento de redistribuir ingreso desde regiones ricas a pobres puede inducir a migraciones que provocan cambios en los precios relativos de los factores que finalmente nivelarán el ingreso comprensivo (la suma de la retribución de los factores más el beneficio fiscal neto o residuo fiscal, definido como la diferencia entre los beneficios públicos imputables y los costos impositivos imputables de la acción fiscal) entre las jurisdicciones.

⁴⁸ Para postular el cuestionamiento a la justificación de transferencias de nivelación en un sistema federal, Piffano cita a Oates (1984), quien afirmó que los diferenciales en ventajas fiscales entre jurisdicciones tenderán a ser capitalizadas en los valores de los inmuebles (aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas pueden verse recompensados con alquileres de tierras más bajas). Asimismo, las viviendas capitalizan en su valor las ganancias o pérdidas de capital que puedan originar las políticas públicas, las cuales se realizan al momento de vender la propiedad. Así, la equidad horizontal en un sistema federal sería políticamente autorregulada, cuestionando por último la necesidad de transferencias igualadoras.

⁴⁹ Piffano (1998) cita trabajos de Porto y otros autores que concluyen que la política fiscal operada a través de las transferencias verticales Nación-Provincias mejora la distribución personal del ingreso en todas las provincias debido a la incidencia progresiva de gastos y su financiamiento. Remarca que ello puede deberse a la progresividad de la política fiscal en general y no a un determinado nivel de transferencias (menor monto de transferencias puede generar mayor progresividad en la distribución del ingreso). Por otro lado, dichos estudios asimilan la noción de gasto con la del beneficio recibido por el gasto en las familias, los cuales pueden diferir debido a que usualmente la provisión de servicios se estructura con subsidios a la oferta, lo que puede generar posibles capturas corporativas del gasto público con distinto grado de ineficiencia e inequidad.

objetividad, resultarán de un proceso de negociación que responde mayormente a incentivos políticos y personales.

A nivel teórico, un sistema de transferencias eficiente y solidario es aquel que “a la vez de resarcir a los gobiernos que renunciaron al cobro de los tributos recaudados por un nivel superior, compensa a las regiones atrasadas, sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional” (Hernández e Iturribarría (2003), en DNCFP, s/f).

Capítulo II. El Sistema de Transferencias Intergubernamentales en Argentina

La CN incorpora un régimen tributario de coparticipación federal de los tributos directos e indirectos⁵⁰ (salvo la parte o el total que tengan asignación específica)⁵¹.

En el sistema de transferencias de recursos argentino se distinguen dos categorías, a saber (Díaz Frers, 2013):

- a) Transferencias en concepto de la **Coparticipación Federal de Impuestos** (CFI) y Regímenes Especiales

Argentina adopta un régimen de participación para la distribución automática⁵² de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias, el cual tiene jerarquía constitucional⁵³. Existe una masa coparticipable de impuestos que son recaudados centralizadamente por el Gobierno Nacional y en parte redistribuidos a Provincias y Municipios con posterioridad.

El sistema de coparticipación argentino se rige por la Ley N° 23.548/88, la cual en el artículo 9° inciso g) obliga a las Provincias a establecer un sistema de distribución de

⁵⁰ Se consideran impuestos directos aquellos soportados efectivamente por los contribuyentes designados como tales por la Ley, o sea que no se trasladan sobre otros sujetos. Por otro lado, se consideran impuestos indirectos aquellos que se trasladan a sujetos distintos del contribuyente de jure, a partir de los cuales surge el contribuyente de facto, que es aquel que soportará la carga del impuesto al término de todos los procesos de traslación (Jarach, 1996).

⁵¹ La Nación se financia de forma exclusiva con los tributos derivados de la imposición sobre el comercio exterior (recursos aduaneros) e impuestos con asignación específica, mientras que las Provincias se financian con impuestos directos. En forma conjunta, ambos niveles de Gobierno participan en lo producido de los impuestos indirectos. A nivel nacional, los principales son el impuesto a las ganancias y el IVA. A nivel provincial, ingresos brutos, inmuebles, sellos y a los automotores. A nivel municipal, por su lado, tasas y contribuciones (el contribuyente recibe a cambio un servicio público).

⁵² Se consideran recursos de distribución automática a aquellos que distribuye el Banco de la Nación Argentina en forma diaria y de acuerdo a los porcentajes que determina la normativa en cada caso. Entre ellos se encuentran los Coparticipados y los Regímenes Especiales, en contraposición a los recursos de carácter discrecional (Auditoría General de la Nación, 2014). La transferencia automática se establece en el art. 6 de la Ley 23.548. La automaticidad tiende a evitar el bloqueo de los recursos usado como herramienta de presión política (Gelli, 2011).

⁵³ El art. 75 inc. 2 de la CN establece la condición de coparticipables de los recursos e indica instituir una ley convenio para su distribución.

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 fondos⁵⁴.

En todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la *distribución primaria* por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable entre los niveles de gobierno partícipes, y la *distribución secundaria* por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno. La Ley N° 23.548/88 establece los impuestos que conformarán la masa coparticipable, y define la distribución primaria y secundaria, cristalizando normativamente la existencia de transferencias intergubernamentales⁵⁵.

Los criterios de reparto no son objetivos y no responden a los métodos de determinación de transferencias desarrollados anteriormente. La distribución primaria y secundaria se da a través de porcentajes fijos resultantes de la discusión parlamentaria de la Ley⁵⁶.

Cabe mencionar el hecho de que cada vez que se establece una detracción a la masa coparticipable o se define una asignación específica de parte de esa masa, las

⁵⁴ La Ley N° 23.548 -sancionada el 7 de enero de 1988- establece el régimen de coparticipación de carácter *transitorio*, teniendo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente (art. 15). La disposición de la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional impone que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; afirmando que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma del régimen no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; como tampoco podrá modificarse, en desmedro de las provincias, la distribución de recursos vigente.

Al día de hoy, no se ha establecido el mandato temporal que impone la cláusula transitoria sexta dado que no se ha sancionado la ley convenio y rigen en su lugar un conjunto de normas y pactos con distintos criterios de reparto (sigue vigente la Ley 23.548 que se renueva automáticamente hasta la sanción de un nuevo régimen federal de distribución).

No obstante, la distribución de recursos se ha venido llevando a cabo de forma ininterrumpida bajo las condiciones establecidas.

⁵⁵ Para el detalle de los recursos que conforman la masa coparticipable y los coeficientes de distribución primaria y secundaria ver: <http://www.cfi.gov.ar/Coparticipacion/Indices.aspx>

⁵⁶ Se utilizaron las distribuciones efectivamente realizadas entre 1985 y 1987; período en el que no existía legislación y en el cual el reparto se hacía según las necesidades de cada jurisdicción y el poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes provincias, aunque siguiendo la base de la distribución heredada de la Ley 20.221 –LEY-CONVENIO DE COPARTICIPACION DE IMPUESTOS NACIONALES vigente del 1/1/73 al 31/12/80 (Acuerdo Transitorio de 1985). Con la Ley 20.221, el reparto resultaba de la combinación de criterios claramente definidos (población, brechas de desarrollo y dispersión de población) (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

provincias, municipios y comunas ven disminuidos sus ingresos, al achicarse el monto que luego se distribuirá entre ellos⁵⁷, lo que atenta contra la autonomía de los niveles más bajos de gobierno . Asimismo, cuando una porción de la masa coparticipable es afectada a destinos específicos, los municipios y comunas pueden terminar financiando gastos que están por fuera de su competencia, servicios y funciones (en el caso de que los recursos detraídos deban aplicarse a gastos que sean responsabilidad de otros niveles de gobierno⁵⁸).

Junto con los recursos coparticipables coexisten los regímenes especiales, que tratan de recursos que se obtienen de la recaudación de impuestos específicos y de la propia masa coparticipable que se distribuyen a las Provincias⁵⁹. La distribución secundaria de los fondos (entre las provincias), según lo normado en cada Régimen, puede realizarse con los coeficientes de coparticipación o con otros, creados ad hoc (AGN, 2015).

b) Transferencias en concepto de **asignaciones generales y específicas**

Por fuera del régimen de coparticipación y regímenes especiales, existe un esquema de asignaciones de la Nación a las Provincias de carácter “no automático”. Estas prestaciones enmarcan un universo de recursos donde coexisten recursos cuya

⁵⁷ El Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales en agosto de 1992 (Ley 24.130) fijó retenciones a la masa coparticipable (que se practican de forma previa a la distribución). Estas detracciones consistían en el 15% de la masa para atender obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos; y una suma fija de \$45,8 millones mensuales destinados a cubrir desequilibrios fiscales de las jurisdicciones, excepto la Provincia de Buenos Aires y la CABA. En 2016 la Ley 27.260 dispone la eliminación gradual de la detracción del 15% de la masa coparticipable pactada en la Ley 24.130, desde 2016 a 2020.

⁵⁸ Tal fue el caso de la Ley 26.075 donde la Nación distribuyó una parte de la masa coparticipable correspondiente a las provincias con una afectación específica al Financiamiento Educativo. Con esta detracción, los Municipios y Comunas contribuyeron con parte de sus recursos coparticipables al gasto en educación, función de responsabilidad provincial (Comisión Provincial de Coordinación Fiscal de la Provincia de Santa Fe, 2007, disponible en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/102029>).

⁵⁹ Existen regímenes especiales para el impuesto a las Ganancias, el impuesto a los Combustibles, el impuesto sobre los Bienes Personales, las transferencias de Servicios, Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, Fondo Educativo, Régimen de Energía Eléctrica, Bienes Personales - Seguridad Social, IVA - Seguridad Social y Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977, Art. 59). Listado según Boletín Fiscal del Ministerio de Economía publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Hacienda de la Nación).

distribución se sujeta a determinadas condiciones y cumplen ciertos propósitos predeterminados (asignaciones específicas), y otros de carácter absolutamente discrecional cuya distribución no presenta criterios definidos objetivamente. Se ejecutan presupuestariamente bajo las categorías de gasto “transferencias corrientes” y “transferencias de capital”⁶⁰.

A. Importancia de las Transferencias Intergubernamentales en los Gobiernos Subnacionales

En el cuadro que sigue se observa la evolución de las transferencias desde la Nación a las Provincias y Municipios, de acuerdo a información publicada por el Ministerio de Hacienda en el Boletín Fiscal (no se dispone de la apertura necesaria para identificar las asignaciones que las componen):

⁶⁰ Las transferencias corrientes y de capital son gastos que realiza la Nación, correspondientes a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios (en este caso, las Jurisdicciones); y comprenden recursos monetarios, exclusivamente.

Según se trate de Transferencias Corrientes o de Capital, financian gastos de las Provincias de igual naturaleza.

De acuerdo a los Boletines Fiscales publicados por el Ministerio de Hacienda:

- Las *transferencias corrientes* de la Nación a las Provincias corresponden a transferencias dirigidas al Fondo Nacional de Incentivo Docente, al financiamiento del déficit de las cajas provinciales previsionales no transferidas a la Nación, a la atención de diversas erogaciones asociadas a educación, salud, promoción y asistencia social, las realizadas en el marco de convenios de asistencia financiera con la Nación, los Aportes del Tesoro Nacional a Provincias (ATN), a la cancelación de compromisos financieros contraídos para obras de infraestructura y para la atención de desequilibrios fiscales (2017); entre otros conceptos.
- Las *transferencias de Capital* refieren a la ejecución del Fondo Federal Solidario, y a obras públicas realizadas en forma directa y a través de provincias y municipios,

Respecto de los ATN, surgen del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (art.3º inciso d de la Ley 23.548), cuyo objetivo es la atención de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de las Provincias. La Resolución General Interpretativa CFI 34/2006 dispone los recursos que conforman dicho Fondo y establece que no debe darse otro destino a este Fondo que el previsto en la Ley, al menos sin la concurrencia de la voluntad expresada por las Legislaturas Provinciales, único modo de proveer a su modificación. La distribución es discrecional, las Jurisdicciones deben solicitar los recursos a la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior (Auditoría General de la Nación, 2014).

Las transferencias suelen ser componentes de libre disponibilidad de los ingresos Provinciales ya que no están atados al otorgamiento de programas desde la esfera nacional. No obstante, no es el caso de las transferencias afectadas al sistema previsional (transferencias corrientes) o del Fondo Federal Solidario (transferencia de capital).

Respecto del FFS, actualmente no vigente, aunque sí para el periodo estudiado- se aplicaba exclusivamente a la mejora de infraestructura con expresa prohibición de utilizarlo para financiar gastos corrientes. Las Provincias debían adherir al régimen y determinar un sistema de distribución automática a Municipios, no menor al 30% de lo que le corresponde a la Provincia (mayor detalle en el Anexo II).

Cuadro N° 3: Transferencias de la Nación a Provincias y Municipios 2010-2019. Gasto ejecutado. En millones de pesos y %

Ejecución de gastos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
GASTOS CORRIENTES	285.779	395.369	496.692	655.680	943.299	1.271.837	1.948.472	2.363.940	3.111.862	4.476.657
Transferencias a Provincias y Municipios	12.920	13.222	12.532	15.401	18.983	28.632	76.295	105.365	99.155	132.003
% sobre gastos corrientes	5%	3%	3%	2%	2%	2%	4%	4%	3%	3%
% sobre gastos totales	4%	3%	2%	2%	2%	2%	4%	4%	3%	3%
GASTOS DE CAPITAL	44.252	55.179	59.169	95.124	190.985	159.826	172.583	198.553	187.115	284.931
Transferencias a Provincias y Municipios	20.272	21.863	23.645	34.572	52.212	67.420	63.758	78.394	56.217	39.076
% sobre gastos de capital	46%	40%	40%	36%	27%	42%	37%	39%	30%	14%
% sobre gastos totales	6%	5%	4%	5%	5%	5%	3%	3%	2%	1%
TOTAL GASTOS	330.031	450.548	555.861	750.804	1.134.284	1.431.662	2.121.055	2.562.493	3.298.976	4.761.588

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Fiscal

Del cuadro se observa que las Transferencias de Nación a Provincias y Municipios tienen mayor peso en los gastos de capital que en los gastos corrientes (en 2010-2019 representaron en promedio un 35% de los gastos de capital y un 3,2% de los gastos corrientes).

En cuanto a la clasificación automática / no automática de las transferencias de la Nación a las Provincias, el Boletín Fiscal las expone diferenciando los conceptos de coparticipación y regímenes especiales (automáticas) y los fondos ATN (no automáticas) de la siguiente manera:

Cuadro N° 4: Transferencias automáticas y no automáticas a las Provincias. Período 2010-2019. En %

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio 2010-2019
Transferencias automáticas / Total transferencias RON	99,71%	99,93%	99,95%	99,65%	99,64%	99,77%	99,21%	99,14%	99,65%	99,85%	99,65%
CFI / Transferencias Automáticas	79%	79%	79%	79%	79%	79%	82%	83%	94%	91%	82,53%
Leyes Especiales / Transferencias Automáticas	21%	21%	21%	21%	21%	21%	18%	17%	5%	5%	16,86%
Transferencias no automáticas / Total transferencias RON	0,29%	0,07%	0,05%	0,35%	0,36%	0,23%	0,79%	0,86%	0,35%	0,15%	0,35%
Fondo ATN / Transferencias No Automáticas	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Fiscal

Se observa la predominancia de la coparticipación de impuestos⁶¹ en las transferencias automáticas hacia las Provincias, creciendo a partir de 2016 debido a la devolución a las Provincias de la detracción del 15% a la masa coparticipable dispuesta por la Ley 27.260. Las transferencias en concepto de regímenes especiales muestran un comportamiento estable a lo largo del periodo, mostrando una caída abrupta en 2018 debido a los cambios introducidos por el Consenso Fiscal⁶². Los ATN por su lado, crecen en 2016 y 2017 y decrecen en 2018 debido a cambios en la normativa que los conforma⁶³.

Los gobiernos provinciales reciben ambos tipos de transferencias de la Nación (Coparticipación Federal de Impuestos y asignaciones globales y específicas), pero no así los gobiernos municipales. Los gobiernos locales reciben un porcentaje de la coparticipación nacional que reciben las provincias más la participación de algunos tributos propios de cada provincia, pero normalmente no se les participa de la porción de recursos con asignación específica que las provincias reciben de Nación (Capello, Diarte, & Freille, s/f).

La participación de las Provincias a los Municipios de los recursos en general, y de los coparticipables en particular, se observa en el cuadro que sigue:

⁶¹ Incluye la reimplementación de la Ley de Financiamiento Educativo 26.075. Debe analizarse de manera conjunta con la CFI ya que los recursos destinados a dicho régimen se detraen de la participación de cada jurisdicción en la distribución de los recursos coparticipados por la Ley 23.548, conforme a los montos establecidos en la Ley de Financiamiento Educativo 26.075 (y sus modificatorias y complementarias), para cada ejercicio.

⁶² Este Consenso, ratificado por la Ley 27.429 y por aplicación de la Ley 27.432, deroga el artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias (que establecía las afectaciones específicas de dicho impuesto) y afecta el 100% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias con destino a la ANSeS (mientras que antes parte del impuesto conformaba la masa coparticipable a Provincias).

⁶³ En 2016 y 2017 el incremento se debe principalmente al cumplimiento del artículo 9 de la Ley 27.346 de 2016, que estableció que del 2% del Impuesto a las Ganancias destinados a la constitución del Fondo ATN, un 33% se distribuye de forma directa al conjunto de provincias. A partir de 2018 se reducen notoriamente debido a la eliminación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias que establecía que el 2% del producido del Impuesto integraba dicho Fondo.

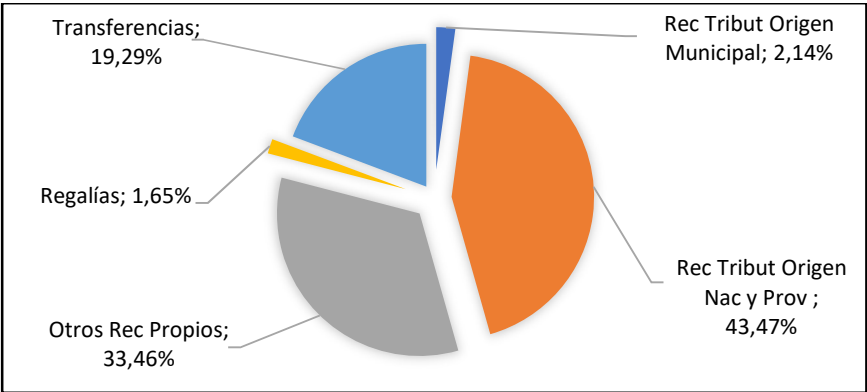
Cuadro N° 5: Recursos coparticipados por las Provincias a los Municipios. Promedio de las 23 Provincias⁶⁴. Según normativa.

PROVINCIA	CFI	REGALIAS			INGRESOS BRUTOS		INMOBILIARIO		AUTOMOTOR	SELLOS	OTROS
		Pet.y Gas	Hidroelec	Mineras	Directo	Convenio Multilateral	Urbano	Rural			
Promedio	15,18%	12,21%	4,04%	14,17%	19,02%	18,12%	20,75%	14,72%	48,22%	12,94%	7,63%

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (de acuerdo a la normativa provincial vigente)

Por su lado, los recursos de origen nacional y provincial que reciben los municipios representan un alto porcentaje de sus recursos totales. En el gráfico que sigue se expone la participación porcentual promedio para 2010-2017 de cada tipo de recursos sobre los recursos totales del sector público municipal consolidado:

Gráfico N° 1 Recursos del Sector Público Municipal. Promedio 2010-2017. En %



Fuente: elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Del gráfico se observa la dependencia de los Municipios de las transferencias intergubernamentales. Los recursos de origen nacional y provincial conjuntamente con las transferencias (corrientes y de capital) representan el 62,76% de los recursos totales del sector municipal consolidado, dando cuenta de la dependencia del sector municipal de estas transferencias de niveles superiores de gobierno.

⁶⁴ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tiene esquema de coparticipación dado que no tiene división política en MyC.

En 2010-2017 los recursos municipales (sin contar las transferencias)⁶⁵ representaron, en promedio, el 49% de los gastos de consumo de los MyC (principal componente del gasto total)⁶⁶. Esto da cuenta no sólo de la baja autonomía financiera del sector público municipal consolidado sino también del stress fiscal en cuanto a al financiamiento de los gastos (necesidad fiscal) con recursos propios.

Por su parte, los recursos de origen nacional y provincial representaron en promedio el 58% de los gastos de consumo del sector público municipal consolidado en 2010-2017, dando cuenta de la importancia de los recursos coparticipables en el esquema de recursos municipal.

Esto, sumado a las restricciones que afrontan los gobiernos locales respecto de sus bases tributarias, afectan directamente su capacidad fiscal. Por otro lado, dado que las áreas de acción de los municipios se esgrimen en el ámbito de salud, saneamiento, provisión de servicios urbanos y su infraestructura, el mantenimiento de los espacios públicos, y la Previsión Social en el caso de las cajas municipales no transferidas (Alvarez, Manes, Paredes, & Ivani; s.f); las brechas fiscales están directamente relacionadas con variables socioeconómicas referidas a estas áreas.

B. Encuadre Normativo Nacional de los Criterios de Distribución de los Recursos Coparticipables

En cuanto a los criterios de distribución de los recursos del sistema de coparticipación nacional, la Constitución Nacional en su art.75 inc. 2 refiere a una serie de pautas que el sistema distribución de recursos debe contemplar:

⁶⁵ Recursos tributarios de origen municipal, recursos no tributarios, venta de bienes y servicios de la administración pública y rentas de la propiedad.

⁶⁶ Los gastos de consumo representan en promedio el 77% de los gastos totales del sector público municipal consolidado para 2010-2017.

“La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (Inc. 2).

“Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, (...)” (Inc. 18).

“Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, (...) al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...)” (Inc. 19).

Por su lado, la Ley 23.548 -ley marco del régimen de coparticipación nacional- no hace valoraciones respecto del criterio de distribución que deben seguir las transferencias ni hace referencia los criterios constitucionales.

Por tanto, sólo la CN en su art.75 (inc. 2, 18 y 19) establece pautas que apuntan a determinar un criterio de distribución de las trasferencias intergubernamentales.

Del análisis conjunto de estas pautas, surge que la solidaridad, el grado de desarrollo equivalente y la equidad entendida en términos de redistribución *interjurisdiccional* apuntalan un criterio redistributivo de distribución de los recursos coparticipables entre las diferentes jurisdicciones (en este caso las Provincias). Esto, reforzado por lo establecido en los incisos 18 y 19, donde se referencia al equilibrio y desarrollo armónico de todas las provincias.

Desde esta perspectiva, las jurisdicciones más ricas deberían recibir menos recursos coparticipables, en favor de aquellas que menos generan en términos productivos o con mayor vulnerabilidad social, a fin de facilitar el desarrollo equivalente de las jurisdicciones.

En el *Anexo II* se desarrollan estos criterios en mayor detalle.

No obstante, no significa que todo el sistema de transferencias intergubernamentales deba regirse por dicho criterio, sino que el resultado final del esquema de distribución debe perseguirlo.

Es importante que el sistema de coparticipación contemple el direccionamiento de los recursos para financiar gasto ligado directamente a los objetivos enunciados en estos incisos⁶⁷. No obstante, no se trata de transferir fondos a las jurisdicciones más pobres sólo por su condición de rezago, ya que esto no asegura la aplicación de dichos fondos al cumplimiento de los fines mencionados. El sistema puede admitir más de un método o fórmula⁶⁸, pero supeditado al cumplimiento de las pautas dadas por la CN (Piffano, 1998).

Mientras que la distribución primaria ha propiciado una relativa concentración de recursos a nivel nacional al tiempo que se descentralizaban funciones a las Provincias, generando un creciente desequilibrio fiscal vertical; los coeficientes de distribución entre las provincias (distribución secundaria) en lugar de seguir el mandato constitucional de promover la equidad e igualdad en el territorio argentino, reflejaron más la capacidad de negociación de los líderes provinciales y su grado de

⁶⁷ Para el objetivo de desarrollo regional, los servicios económicos ligados a la infraestructura económica constituyen los medios más adecuados, mientras que el gasto en salud y educación son efectivos para garantizar la igualdad de oportunidades.

⁶⁸ Se pueden combinar esquemas de transferencias con libre disponibilidad de los fondos (si las jurisdicciones demuestran perseguir los objetivos), con transferencias condicionadas a un fin específico, así como la creación de fondos de desarrollo regional o fondos específicos (de vivienda, de obras públicas, etc.)

representación en el Congreso Nacional en el período 1985-1988 que cualquier otra característica de la Provincia” (Díaz Frers, 2013).

Argentina muestra grandes diferenciales de desarrollo a lo largo de su territorio que no sólo se observan a nivel Nación-Provincias, sino también dentro y entre los territorios provinciales y municipales. Es por esta razón –apuntalada por los postulados constitucionales de igualdad, justicia social y solidaridad-, que los sistemas de reparto de recursos deberían perseguir criterios redistributivos a fin de promover el desarrollo económico y social equivalente de las personas en todo el territorio nacional. Es necesaria la actualización del sistema en cumplimiento de lo dispuesto por la cláusula transitoria sexta de la CN, teniendo en cuenta estos aspectos.

En el capítulo que sigue se desarrollará el esquema de coparticipación de la Provincia de Santa Fe y sus criterios de distribución.

Capítulo III. Las Transferencias Financieras Intergubernamentales en la Provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe está dividida políticamente en departamentos que agrupan municipios y comunas⁶⁹. En el año 2010 (año del análisis por ser el del último Censo Nacional disponible) la Provincia de Santa Fe se conformaba políticamente por 49 municipios y 314 comunas⁷⁰ agrupadas en 19 departamentos.

Municipalidades

Son Municipalidades todos aquellos centros urbanos que tengan una población mayor a 10 mil habitantes⁷¹. Se dividen en dos categorías: *de primera* - aquellos que tengan más de 200 mil habitantes (cumpliendo dicha condición las ciudades de Santa Fe y Rosario- y; *de segunda* -los municipios restantes-.

Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias: forman sus rentas y pueden establecer tasas, derechos

⁶⁹ Además, la Provincia de Santa Fe está organizada en 5 regiones, definidas como espacios simbólicos (no representan fronteras físicas ni políticas), estructuras flexibles, que se anclan en las historias, costumbres, vínculos y caminos, en el territorio y la cultura para definir su localización.

Las cinco regiones surgen de un proceso de regionalización en el espacio local que se inició a partir de 2008 con el objetivo de descentralizar el Estado provincial, generar mayor proximidad con la ciudadanía y establecer una relación institucional con los municipios y comunas, basada en la coordinación y en el fortalecimiento de las autonomías locales. En cada región se identifica un nodo de distribución y redistribución de capacidades, información y recursos.

Las 5 regiones son:

Región 1 - Nodo Reconquista: incluye los departamentos de General Obligado, Vera y norte de San Javier.

Región 2 - Nodo Rafaela: incluye los departamentos de 9 de Julio, San Cristóbal, Castellanos y San Martín al Norte.

Región 3 - Nodo Santa Fe: incluye los departamentos de San Justo, Garay, La Capital, Las Colonias, sur de San Javier y San Jerónimo parcialmente.

Región 4 - Nodo Rosario: incluye los departamentos de Iriondo, San Lorenzo, Belgrano, Rosario y San Martín, Constitución, Caseros y San Jerónimo parcialmente.

Región 5 - Nodo Venado Tuerto: incluye los departamentos de General López, sur de Caseros y Constitución sudoeste.

Información publicada en el portal web oficial de la Gobernación de la Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/rmyc/content/view/full/164502#>

⁷⁰ Universo de jurisdicciones establecido en el documento "Coparticipación a Municipios y Comunas. Período: 1988 a 2010", elaborado por la Dirección General de Programación y Estadística Hacendal de la Provincia de Santa Fe, disponible en el portal web de la Provincia. Dada la dinámica poblacional y demográfica la cantidad de municipios y comunas no es estática en el tiempo. El acervo de 314 comunas resulta del desdoble de la comuna San Genaro y San Genaro Norte, siendo que en los datos publicados de transferencias figuran acopladas, reduciendo la cantidad de comunas a 313.

⁷¹ Ley Provincial N° 2756/39 Orgánica de las Municipalidades (Cap. 1, Art. 1°).

o contribuciones sobre los ramos y materias que se determinen y, administran libremente sus bienes. Pueden celebrar contratos y enajenar en licitación pública sus bienes⁷².

Comunas

Son Comunas todos aquellos centros de población que no alcanzan la cantidad de 10 mil habitantes, siendo el requisito mínimo para serlo poseer 500 habitantes y la sanción de la Ley respectiva⁷³.

El listado completo de municipalidades y comunas por departamento y región se detalla en el *Anexo I: Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe*.

⁷² Cada Municipalidad se compone (según la ley sancionada en 2756/39, en el capítulo 11, art. 23) de un Departamento Ejecutivo -dirigido por el Intendente- y un Concejo Municipal – conformado por concejales-, todos elegidos directamente por el pueblo. El Intendente Municipal será elegido por el pueblo mediante elección directa y a simple pluralidad de sufragio, y durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Las municipalidades de segunda categoría elegirán seis concejales correspondientes a sus primeros 20 mil habitantes y uno por cada 15 mil habitantes más o fracción no inferior a cinco mil. Las de primera categoría por los primeros 200 mil habitantes elegirán 18 concejales, a los que se agregará uno por cada 30 mil habitantes o fracción no inferior a 15 mil. Los mandatos de los concejales durarán cuatro años. Los Concejos Municipales, se renovarán cada dos años por mitades.

⁷³ A efectos de elevar una Comuna a la categoría de Municipio deberá existir un Censo que determine la cantidad de habitantes, el que posteriormente deberá ser aprobado por la Legislatura.

La administración de una Comuna estará a cargo de una Comisión Comunal elegida por la comunidad. Conjuntamente se elegirá una Comisión de Contralor de Cuentas, que tendrá a su cargo el control del gasto comunal, a la cual, la Comisión Comunal deberá presentar comprobantes y balance para su aprobación o desaprobación.

A. El Esquema de Distribución de Recursos Financieros entre la Provincia de Santa Fe y sus Municipios y Comunas

La Provincia de Santa Fe adhiere a la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos mediante la Ley provincial N° 10.197, donde considera adheridas a las municipalidades y comunas, las que recibirán remisiones automáticas de fondos coparticipables nacionales.

Para los impuestos recaudados por la Provincia, Santa Fe adopta un sistema de distribución primaria que se ha dado en llamar de “*discriminación*”, en el que cada impuesto coparticipable es distribuido a los entes locales conforme a un porcentaje específico (Comisión Provincial de Coordinación Fiscal Santa Fe).

La Ley 7.457/75, modificada por Ley 8.437/79, establece la forma en que la Provincia distribuye entre los distintos municipios y comunas los recursos de coparticipación federal liquidados por la Nación, aunque sin hacer referencia a pautas de distribución como las que establece el art. 75. Inc. 2 de la CN.

De acuerdo a la Ley, la distribución primaria se materializa en coeficientes fijos (8% a las Municipalidades, 3% a las Comunas del remanente anterior y de ese resultado, 3% entre las ciudades de Rosario y Santa Fe); mientras que la secundaria se realiza con prorratores -porcentajes móviles- con validez de tres años, que se conforman de acuerdo a la población, los recursos propios percibidos cada año anterior, y un porcentaje que se distribuye en partes iguales entre municipios y comunas. Estos prorratores incorporan aspectos de la dimensión de la capacidad fiscal de cada municipio, el stock de recursos para proveer bienes públicos y la eficacia recaudatoria.

Los valores nominales transferidos surgen de la agregación de los fondos que conforman la *Coparticipación Directa* y la *Coparticipación Indirecta* ⁷⁴.

La Coparticipación Directa se conforma de los Impuestos al Patrimonio (Inmobiliario) y la Patente sobre Vehículos Automotores. Por su parte, la Coparticipación Indirecta de los impuestos a los Ingresos Brutos, los fondos del régimen federal de coparticipación que recibe la Provincia y que debe a su vez distribuir entre MyC, y la participación que le corresponde a la Provincia del Fondo Federal Solidario (FFS)⁷⁵ (Dirección General de Ingresos Públicos de la Provincia de Santa Fe). Asimismo, se incluyen en determinados períodos: los aportes no reintegrables efectuados por la Provincia para compensar la afectación del Régimen Federal -dispuesta por el gobierno nacional para el financiamiento educativo-; y un conjunto menor de otros tributos⁷⁶ de escasa relevancia numérica⁷⁷.

En el cuadro que sigue se expone la participación porcentual de la Coparticipación Directa (CD) e Indirecta (CI) respecto de las transferencias de la Provincia a MyC:

⁷⁴ La Coparticipación Directa abarca los tributos directos y los recursos que son transferidos automáticamente por el Nuevo Banco de Santa Fe. La Coparticipación Indirecta, por su lado, abarca los tributos indirectos y su entrega se efectúa a través de la Tesorería General de la Provincia. La fuente de información, en el primer caso, deviene de la Administración Provincial de Impuestos, y en el segundo de la Contaduría General de la Provincia. Fuente: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118366/\(subtema\)/93785](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118366/(subtema)/93785).

⁷⁵ Desde su creación en 2009 hasta su derogación mediante el Dec. 756/18 de agosto de 2018.

⁷⁶ Carreras e Hipódromos, Billetes de Lotería, Patentes Automotores de ejercicios anteriores, entre otros.

⁷⁷ Informe "Coparticipación a Municipios y Comunas. Período: 1988 a 2010" disponible en <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/116265/570546/file/An%C3%A1lisis%20Coparticipaci%C3%B3n%20Impositiva%201988%20-%202010.pdf>.

Cuadro N° 6: Coparticipación directa e indirecta a MyC en la Provincia de Santa Fe. 2010-2017

Transferencias a MyC	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Promedio
Coparticipación directa (CD) / Coparticipación Total	31%	29%	29%	30%	29%	32%	30%	30%	29%	30%
Inmobiliario / CD	38%	32%	32%	38%	38%	35%	35%	36%	39%	36%
Patente /CD	62%	68%	68%	62%	62%	65%	65%	64%	61%	64%
Coparticipación indirecta (CI) / Coparticipación Total	56%	64%	61%	61%	62%	63%	64%	64%	67%	62%
Régimen Federal / CI	63%	64%	62%	61%	60%	61%	62%	62%	63%	62%
Ingresos Brutos / CI	37%	36%	38%	39%	40%	39%	38%	38%	37%	38%
Otros / Coparticipación Total	12%	7%	10%	9%	9%	5%	7%	7%	5%	8%
FFS / Otros	67%	96%	54%	58%	61%	95%	60%	55%	30%	64%
Fondo Financ. Educ. / Otros	33%	4%	46%	42%	39%	5%	40%	45%	70%	36%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio Economía de Santa Fe

Nota: se aclara que el cuadro se elaboró en base a los datos publicados por la Provincia como Coparticipación Directa e Indirecta. La apertura por tributo es la presentada en la publicación.

En 2018 sólo se computa lo transferido en el primer semestre en concepto del FFS, ya que dicho Fondo fue derogado en agosto de dicho año. Los datos de 2019 aún no se encuentran publicados de forma completa.

Del cuadro se observa la predominancia de la Coparticipación Indirecta respecto del total de transferencias, la cual se explica mayormente por los fondos derivados del Régimen de Coparticipación Federal. Esto, analizado en conjunto con la dependencia de los Municipios de los recursos de origen nacional y provincial mencionada anteriormente, da cuenta de la importancia del diseño del sistema de transferencias del régimen nacional de coparticipación. Cualquier cambio en dicho régimen, afectará a los MyC.

Importancia de las Transferencias Intergubernamentales en los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe participó, en promedio, el 15% de sus recursos totales a los MyC en 2010-2019⁷⁸. No obstante, desde la perspectiva de los MyC, las transferencias

⁷⁸ Datos de la Cuenta de Inversión de la Provincia de Santa Fe. [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/116437/\(subtema\)/116436](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/116437/(subtema)/116436)

intergubernamentales representan un alto porcentaje de sus recursos totales, tal como se observa en el cuadro que sigue:

Cuadro N° 7: Indicadores de autonomía financiera y del gasto del sector público municipal consolidado de la Provincia de Santa Fe. Promedio 2010-2016⁷⁹

Promedio 2010-2016	Sector público municipal consolidado Provincia Santa Fe
Recursos Municipales / Recursos totales	42%
Rec Tribut Origen Nac y Prov / Recursos totales	47%
Transferencias / Recursos totales	3%
Ingresos de Capital / Ingresos totales	9%
Recursos municipales / Gastos corrientes	47%
Recursos municipales / Gastos de consumo	51%
Recursos municipales / Gastos totales	41%
RONyP / Gastos corrientes	52%
RONyP / Gastos de consumo	58%
RONyP / Gastos totales	46%
Gastos de Consumo / Gastos totales	80%

Fuente: elaboración propia en base a información publicada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

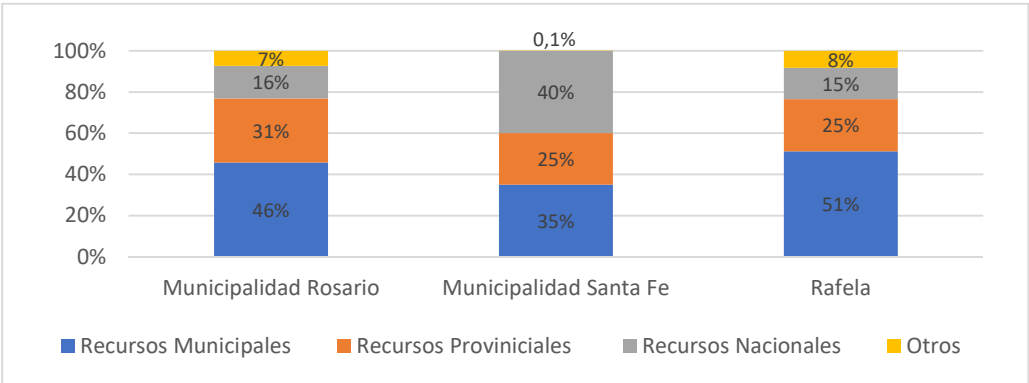
Los recursos propios del sector público municipal de Santa Fe representaron el 42% de los recursos totales mientras que los de origen provincial y nacional el 47%, lo que denota una autonomía financiera de los MyC relativamente baja y su dependencia de las transferencias intergubernamentales de niveles superiores de gobierno.

Como contrapartida, los recursos propios cubren solamente el 47% de los gastos corrientes y el 51% de los gastos de consumo, lo que manifiesta la necesidad de las localidades de las transferencias recibidas desde niveles superiores de gobierno para dar cumplimiento a la provisión de bienes y servicios (teniendo en cuenta que los gastos de consumo explican la mayor parte de los gastos totales y que los RONyP representaron el 58% de los gastos de consumo).

⁷⁹ Se toma hasta el año 2016 por ser el último dato publicado por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Si bien no se dispone de información que permita conocer la situación particular de todos los MyC de la Provincia, los Municipios de Rosario, Santa Fe y Rafaela publican información sobre sus recursos y gastos.

Gráfico N° 2 Recursos según procedencia. Municipios de Rosario, Santa Fe y Rafaela. Año 2017

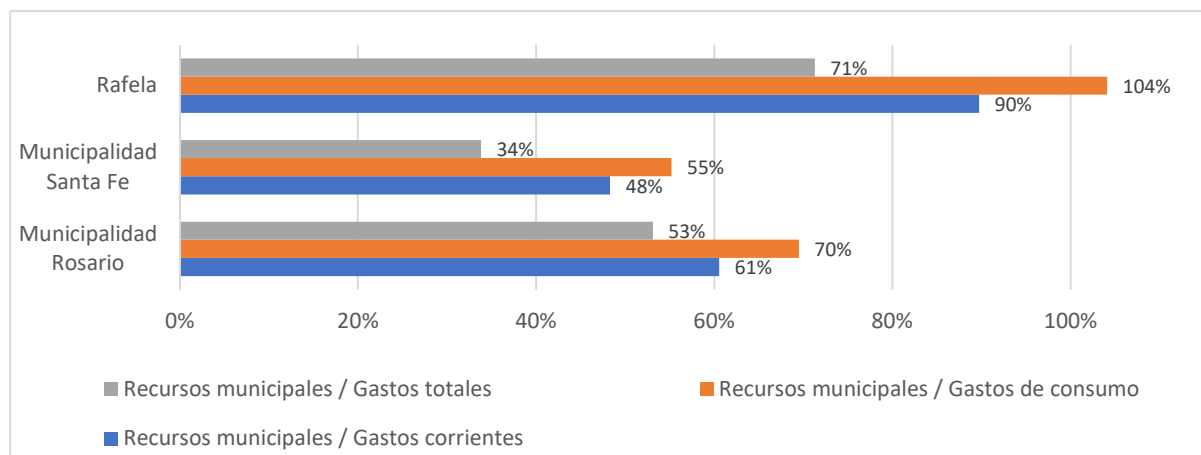


*Fuente: elaboración propia en base a información publicada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.
 Nota: Se tomó el año 2017 por ser el último con información sobre ejecución presupuestaria publicada para los 3 municipios.*

En el gráfico se observa, al igual que en el caso del sector público municipal consolidado, la relevancia de las transferencias intergubernamentales en los recursos recaudados por estos MyC. Si bien la realidad particular de estos municipios puede diferir de la del consolidado (especialmente Rafaela), no dejan de exponer la dependencia de los recursos participados por los niveles superiores de gobierno.

Respecto del gasto, en el gráfico que sigue también se observa la importancia de estos recursos en el financiamiento del gasto de estos Municipios.

Gráfico N° 3 Importancia de los recursos según procedencia en los gastos. Municipios de Rosario, Santa Fe y Rafaela. Año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a información publicada por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Nota: Se tomó el año 2017 por ser el último con información sobre ejecución presupuestaria publicada para los 3 municipios.

Más allá de Rafaela, que muestra una alta autonomía financiera respecto de los gastos de consumo, de todo lo expuesto, surge que las transferencias intergubernamentales que reciben los MyC de Santa Fe ayudan a equilibrar su condición fiscal, por lo que tienen un rol importante en la provisión de bienes y servicios por parte de éstos. Así, una adecuada distribución de dichos recursos permitiría nivelar la condición fiscal de éstos de forma de propender a una provisión equitativa de bienes y servicios públicos.

B. Criterios de Distribución de Recursos en la Provincia de Santa Fe

Las normas específicas que rigen los impuestos que se coparticipan en la provincia sólo refieren a los criterios de prorrato (porcentajes o proporciones que determinan cuánto o qué proporción se distribuirá a cada MyC), sin establecer pautas que determinen el sesgo de la distribución de recursos (devolutivo-redistributivo).

En cuanto a la Constitución de la Provincia de Santa Fe (CPSF), ésta tampoco hace referencia explícita sobre criterios o pautas de distribución de los recursos

coparticipables. No obstante, se destacan ciertos artículos y enunciados que podrían abreviar en la aplicación de un criterio redistributivo en el reparto de los fondos.

En primer lugar, su preámbulo enuncia como objetivos del gobierno la cooperación y *solidaridad social*, así como la *justicia social*. Luego, la declaración de Principios, Derechos, Garantías y Deberes postula la *solidaridad recíproca* de los miembros de la colectividad (art.1), y la *igualdad* ante la Ley, mandando al Estado a remover los obstáculos de orden económico y social que impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad (art. 8). En esta línea, el art. 25 manifiesta de forma expresa el objetivo de promover el *desarrollo e integración de las regiones* del territorio Provincial.

En relación específica a los sistemas tributarios, el art. 5 de la CPSF refiere que los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva y que el régimen tributario puede inspirarse en criterios de *progresividad*.

Por su parte, el art. 107 manifiesta que los municipios y comunas tienen participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución *proporcional*⁸⁰, simultánea e inmediata. Si bien de la proporcionalidad no se desprende directamente una redistribución interjurisdiccional que permita un equivalente desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio, y una provisión igualitaria de bienes y servicios públicos locales; habilita la idea de un esquema donde se

⁸⁰ La proporcionalidad refiere a la aplicación de una tasa uniforme, es decir, el mismo porcentaje. El concepto contrario es la progresividad, donde se aplican alícuotas mayores a medida que aumenta la base imponible. No obstante, la interpretación del concepto de proporcionalidad en la CN plantea que el monto de los gravámenes esté en proporción a las manifestaciones de capacidad contributiva de los obligados a su pago. En esta línea, Sabic (2014) explica que la interpretación de la Corte Suprema de la proporcionalidad establecida por la CN, no quiere decir proporcionalidad con respecto a la alícuota del impuesto, sino que refiere a la capacidad de tributar de los habitantes.

reconozcan las desigualdades de los MyC en cuanto a su capacidad fiscal y así distribuir en base a ello.

De los postulados de la CPSF se desprende un sentido redistributivo para el uso de los recursos, que apunte al desarrollo e integración de los territorios provinciales y de todos los habitantes de la Provincia en pos de la justicia social y los coloque en situación de igualdad a partir de la solidaridad entre ellos y la progresividad sugerida para el régimen tributario, emulando así lo dispuesto por el art. 75 de la CN. Esta idea se refuerza a partir de lo dispuesto por el art. 6 de la CPSF, el cual proclama que los habitantes de la Provincia gozan de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional.

La variedad de impuestos que compone la masa a coparticipar por la Provincia a sus MyC no sigue un criterio unificado de distribución, sino que cada uno de ellos se rige por pautas fijadas por su propia normativa.

Los montos finales que percibirá cada Municipio y Comuna dependerán de la recaudación total de cada impuesto, ya que— se determinarán a partir de coeficientes de distribución basados en variables que no son fijas ni estables en el tiempo, quitando rigidez al esquema de distribución provincial.

El esquema de recursos (impuestos nacionales y provinciales) que se participan a Municipios y Comunas y sus criterios de distribución de la Provincia de Santa Fe se resume en el cuadro que sigue:

Cuadro N° 8: Normas de tributos y criterios de distribución en 2010

Tipo coparticipación	Impuesto Coparticipable	Norma		Distribución Primaria	Distribución Secundaria	Criterio que sigue	
Indirecto	Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548)	Ley N° 7.457/75 modificada por Ley 8.437/79 Provincia de Santa Fe	13,43% Municipios y Comunas	8% a Municipios (1° y 2° categoría)	40% según población	Proporcional a la población	
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia	
					30% en partes iguales entre todos	Partes iguales	
					3% del remanente a Comunas (2,76% del total participado por la Nación)	80% según población	Proporcional a la población
					20% en partes iguales entre todos	Partes iguales	
					3% del remanente a Municipios de 1° categoría (2,67% del total participado por la Nación)	40% según población	Proporcional a la población
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia	
30% en partes iguales entre todos	Partes iguales						
		86,57% Provincia					
Indirecto	Ingresos Brutos	Ley N° 12.397-04 modificada por Ley N° 12.814-07	13,43% Municipios y Comunas	8% a Municipios (1° y 2° categoría)	40% según población	Proporcional a la población	
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia	
					30% en partes iguales entre todos	Partes iguales	
					3% del remanente a Comunas (2,76% del total)	80% según población	Proporcional a la población
					20% en partes iguales entre todos	Partes iguales	
					3% del remanente a Municipios de 1° categoría (2,67% del total)	40% según población	Proporcional a la población
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia	
30% en partes iguales entre todos	Partes iguales						
		86,57% Provincia					
Directo	Impuesto Inmobiliario	Código Fiscal de la Provincia (art.120)	50% Municipios y Comunas	20% según población	Proporcional a la población		
				80% proporcional a emisión de cada jurisdicción	Criterio del aporte		
		50% Provincia					
Directo	Patente Automotor	Código Fiscal de la Provincia (art.278), Ley 10.399/89	90% Municipios y Comunas	60% (del 100%) proporcional a vehículos registrados (**)	Criterio del aporte		
				30% (del 100%) proporcional a emisión de cada jurisdicción	Criterio del aporte		
				10% Provincia			
Directo	Patente Automotor Vencida (***)	Ley N° 11.105/93	100% Municipios y Comunas	Al ente que tramita el cobro (proporcional a los cobros ejecutados por cada jurisdicción).	Criterio del aporte		

Tipo coparticipación	Impuesto Coparticipable	Norma	Distribución Primaria		Distribución Secundaria	Criterio que sigue
Otros	Carreras e Hipódromo	Ley 5.317/60	20% Municipios y Comunas		proporcional a la venta de boletos de cada jurisdicción	Criterio del aporte
			80% Provincia			
Otros	Lotería, Quiniela y Quini 6	Ley 8.269/73	20% Municipios y Comunas	40% Municipalidad de Rosario		-
				20% Municipalidad de Santa Fe		-
			20% Resto de Municipios de 1° y 2° categoría	según población	Proporcional a la población	
			20% Comunas	según población	Proporcional a la población	
			80% Provincia (destinos varios)			
Otros	Casinos y Bingos	Ley N° 11.998, modificada por Ley N° 13.385-13	10% Municipios y Comunas		20% según población	Proporcional a la población
			90%	afectaciones varias de organismos provinciales	80% proporcional a emisión de cada jurisdicción	Criterio del aporte
Otros	Fondo de Financiamiento o Educativo	Dec.994/08, Dec.514-09, Dec.1086-10	13,4372% Municipios y Comunas	8% a Municipios (1° y 2° categoría)	40% según población	Proporcional a la población
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia
					30% en partes iguales entre todos	Partes iguales
				3% del remanente a Comunas (2,76% del total participado por la Nación)	80% según población	Proporcional a la población
					20% en partes iguales entre todos	Partes iguales
				3% del remanente a Municipios de 1° categoría (2,67% del total participado por la Nación)	40% según población	Proporcional a la población
	30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia				
	30% en partes iguales entre todos	Partes iguales				
			86,5628% Provincia			
Otros	Fondo Federal Solidario	Dec.486/09 y Dec.N° 0697/09	30 % Municipios y Comunas	De acuerdo a Copa a Municipios (1° y 2° categoría)	40% según población	Proporcional a la población
					30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia
					30% en partes iguales entre todos	Partes iguales
				De acuerdo a Copa a Municipios a Comunas	80% según población	Proporcional a la población
					20% en partes iguales entre todos	Partes iguales
				De acuerdo a Copa a Municipios de 1° categoría	40% según población	Proporcional a la población
	30% según los recursos propios (*)	Recaudación Propia				
	30% en partes iguales entre todos	Partes iguales				
			70 % Provincia			

Fuente: elaboración propia en base a normativa publicada

(*) La Ley 8.437 los define como aquellos percibidos por las jurisdicciones cada año anterior, con exclusión de los provenientes del crédito y las participaciones provinciales.

(**) La Ley 10.399 -que modifica al Código Fiscal) considera radicado en la Provincia todo vehículo que se guarde habitualmente en su territorio, ya sea como consecuencia del domicilio del propietario o responsable, o por el asiento de sus actividades (art. 252)

(***) Ley 11.105: Régimen específico para el cobro en mora del Impuesto a la Patente Única sobre vehículos. La recaudación obtenida se acreditará automáticamente para cada Municipalidad y Comuna e ingresará a sus rentas generales en un 100 %.

La normativa referida a los recursos y su distribución en la Provincia de Santa Fe se desarrolla con más detalle en el *Anexo II: Normativa Relacionada a la Distribución de los Recursos Coparticipables*.

Análisis de los Criterios de Distribución de Recursos en Santa Fe

Del Cuadro N° 8 se observa que en Santa Fe se aplican los siguientes indicadores a la distribución de recursos de la Provincia hacia los MyC:

- *Criterio del aporte*: se asignan los fondos en función de la recaudación en el territorio de cada jurisdicción (Jarach, 1996). En el caso particular de Santa Fe, se mide según el lugar de emisión del impuesto. Tiene sesgo devolutivo.

- *Recursos propios*: es proporcional a la capacidad tributaria de la jurisdicción⁸¹, lo que refuerza las diferencias de posibilidades de autofinanciamiento de los municipios. Aspira a lograr incentivos a la recaudación de las tasas y derechos propios del municipio (MEyFP, 2013). Apunta a la eficiencia, pero favorece a las jurisdicciones con mayores posibilidades de aumentar la recaudación (generalmente las de mayor tamaño). Tiene un sesgo devolutivo.

- *Proporcional a la población*: la cantidad de habitantes de la jurisdicción es indicador de la necesidad de recursos y del aporte al caudal común, a la vez que es una medida razonable de la importancia relativa de cada jurisdicción dentro del conjunto (Jarach, 1996). Pretende que una parte de los recursos recaudados por el nivel superior de gobierno retornen al municipio de manera que el contribuyente sepa que los impuestos que paga serán utilizados en la provisión de

⁸¹ Asumiendo la mayor capacidad contributiva se explica por un mayor nivel de actividad económica y de desarrollo territorial.

servicios públicos en su lugar de residencia (MEyFP, 2013). Tiene sesgo devolutivo.

- *Partes iguales*: distribuye el monto resultante de aplicar el coeficiente de prorrateo al total recaudado del recurso, en partes iguales entre todas las jurisdicciones, sin evaluar su aporte a la masa recaudada, su población, u otro indicador de aporte. Intenta darle al sistema un componente de equidad, garantizando un piso de coparticipación uniforme para todas las localidades (MEyFP, 2013). Su uso permite la prestación de servicios públicos en jurisdicciones de baja densidad poblacional. Tiene un sesgo redistributivo.

En el cuadro que sigue se presenta la importancia relativa de los criterios aplicados y su sesgo devolutivo/redistributivo:

Cuadro N° 9: Importancia relativa y frecuencia de uso de los criterios a coparticipar a MyC para el año 2010

Criterio utilizado	Sesgo	Todos los impuestos	Impuestos con montos publicados 2010	
		Cantidad de veces que se usa el criterio	Monto transferido a MyC ⁸²	Cantidad de veces que se usa el criterio
Proporcional a la población	Devolutivo	38%	36%	34%
Partes iguales	Redistributivo	29%	19%	32%
Recaudación Propia	Eficiencia (Devolutivo)	19%	16%	21%
Criterio del aporte	Devolutivo	14%	29%	13%
Total		100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a normativa publicada y a información de recaudación publicada en la página web provincial

⁸² Se trabajó con los datos disponibles de las participaciones a municipalidades y comunas clasificadas por impuestos y otras transferencias publicadas en la Cuenta de Inversión (TOMO I) para 2010, disponible en http://www.santafe.gov.ar/cuentainversion_2010/tomo1/cuentainversion.pdf. Se aclara que no se tomaron en cuenta los montos transferidos en concepto de "Lotería, Quiniela y Quini 6"; y "Casinos y Bingos", ya que éstos no figuran publicados en el portal de la Provincia de Santa Fe. A pesar de esto, el análisis no debería alejarse de lo real, dado que los recursos tomados en cuenta son los de mayor importancia relativa (explican casi el 80% de los recursos totales de la provincia, los cuales se conforman de ingresos tributarios, ingresos no tributarios, contribuciones, venta de bienes y servicios de administración provincial, renta de la propiedad, transferencias corrientes, recursos de capital, transferencias de capital, recuperación de préstamos de corto plazo, recuperación de préstamos de largo plazo.). Fuente: Recaudación acumulada de enero a diciembre, recaudación del año 2010, disponible en: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115286/\(subtema\)/93785](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/115286/(subtema)/93785).

Si se analiza la cantidad de veces que se aplica normativamente el criterio a la distribución de recursos, el de “proporcional a la población” (38% de los criterios identificados) es el más frecuente, seguido del criterio de “partes iguales” (29%), luego el criterio dado por la “recaudación propia” (19%) y por último el “del aporte” (14%). Así, el sesgo devolutivo predomina, aplicándose el 71% de las veces.

Por otro lado, si el análisis se realiza en base a los montos efectivamente transferidos a municipios y comunas, se refuerza el sesgo devolutivo (explica el 81% del monto total transferido a MyC). Desde esta perspectiva de análisis, el criterio del aporte gana representatividad, pasando a ser el segundo en importancia relativa, contrario al de partes iguales, que pasa a representar una menor porción de lo transferido a los MyC. Así, no sólo importa el criterio que se elige para distribuir, sino la base a la que se aplica dicho criterio.

En el cuadro que sigue se exponen los recursos que se coparticipan a MyC, su importancia relativa respecto de los recursos totales de la Provincia, la proporción que se participa de cada uno de ellos, y bajo qué criterio se realiza:

Cuadro N° 10: Importancia relativa de los recursos que se participan a MyC según indicador aplicado y sesgo para el año 2010

Participación en Rec Tot Provincia	% transferido a MyC	Criterio dominante en el monto transferido	Recurso	% s/ Rec. Totales Provincia	Participado a MyC (%)	Indicador para la distribución	Sesgo	% transferido s/ criterio
Alta	Bajo	Devolutivo (72%)	Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	40%	13,43%	Proporcional a la población	Devolutivo	48%
						Recaudación Propia	Devolutivo	24%
						Partes iguales	Redistributivo	28%
Baja	Bajo	Devolutivo (72%)	Fondo de Financiamiento Educativo	5%	13,43%	Proporcional a la población	Devolutivo	48%
						Recaudación Propia	Devolutivo	24%
						Partes iguales	Redistributivo	28%
Baja	Medio	Devolutivo (72%)	Fondo Federal Solidario	4%	30%	Proporcional a la población	Devolutivo	48%
						Recaudación Propia	Devolutivo	24%
						Partes iguales	Redistributivo	28%
Baja	Alto	Devolutivo (100%)	Impuesto Inmobiliario	4%	50%	Proporcional a la población	Devolutivo	20%
						Criterio del aporte	Devolutivo	80%
Media	Bajo	Devolutivo (72%)	Ingresos Brutos	24%	13,43%	Proporcional a la población	Devolutivo	48%
						Recaudación Propia	Devolutivo	24%
						Partes iguales	Redistributivo	28%
Baja	Alto	Devolutivo (100%)	Patente Automotor	3%	90%	Criterio del aporte	Devolutivo	100%
Baja	Alto	Devolutivo (100%)	Patente Automotor vencidos	1%	100%	Criterio del aporte	Devolutivo	100%
Baja	Medio	Devolutivo (100%)	Carreras e Hipódromo	0,003%	20%	Criterio del aporte	Devolutivo	100%
Total				80%				

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe

Nota: no se toman en cuenta los montos transferidos en concepto de "Lotería, Quiniela y Quini 6"; y "Casinos y Bingos" (ver nota al pie del cuadro anterior). Debe tenerse en cuenta que el impuesto inmobiliario y el impuesto a los ingresos brutos, si bien representaron en 2010 casi el 80% de la recaudación tributaria provincial, sólo representaron el 28% de los recursos totales de la Provincia.

De los recursos más importantes en monto, se coparticipa un bajo porcentaje (Régimen Federal e Ingresos Brutos). Los recursos que se participan en una alta proporción de su recaudación, representan un bajo porcentaje de los recursos totales de la Provincia (Automotor e Inmobiliario y en menor medida el FFS).

El sesgo devolutivo es el que predomina, tanto en frecuencia (cantidad de veces que se aplica), como en los montos efectivamente transferidos a MyC. Por su lado, el sesgo redistributivo (criterio de partes iguales), si bien se aplica con más frecuencia que el del aporte o el de la recaudación propia, se imputa a una porción menor de recaudación.

Debe tenerse en cuenta que el indicador de partes iguales beneficia a jurisdicciones pequeñas, y resulta redistributivo si las localidades pequeñas son las más pobres. Por otro lado, el criterio proporcional a la población puede llegar a redistribuir territorialmente ingresos en el caso de que las jurisdicciones más pobladas sean las más pobres o menos desarrolladas, o hayan aportado menos que proporcionalmente al total respecto de otras jurisdicciones.

La porción devolutiva de la distribución de los recursos se adecúa en cierta medida a las necesidades del gasto, lo cual apoya la pauta "*En relación directa a las competencias, servicios y funciones*" propuesta por el art. 75 inc. 2 de la CN. La porción redistributiva, en cambio, favorece a las pautas "*Solidaridad y Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades*" de dicho artículo constitucional, a la vez que apoya lo que emana de los artículos de la CPSF analizados.

En base a las pautas fijadas por ambas Constituciones, sería deseable una distribución de recursos que permita una redistribución interjurisdiccional de recursos en favor de las jurisdicciones menos favorecidas, en pos de la equidad y de la igualdad de sus habitantes.

En este sentido, ninguno de los recursos que se participan a los MyC de Santa Fe se distribuye en base a indicadores que tomen en cuenta las condiciones socioeconómicas ni el grado de desarrollo de las jurisdicciones. No obstante, el esquema de distribución analizado, a pesar del sesgo devolutivo, puede resultar "equitativo en términos de redistribución territorial", si las jurisdicciones más pobladas, que crean mayores bases tributarias y que más recaudan, también concentran los

problemas relacionados con la pobreza y deterioro de la calidad de vida de sus habitantes.

Para profundizar el estudio de la forma en que se distribuyen los recursos de Santa Fe hacia sus MyC, en los capítulos que siguen se analiza la relación entre los recursos coparticipados a los MyC y determinadas variables demográficas y socioeconómicas para el año de estudio.

Capítulo IV. Análisis de las Transferencias Financieras Intergubernamentales en la Provincia de Santa Fe

En este capítulo se busca analizar la distribución de los recursos coparticipados entre los MyC de la Provincia de Santa Fe a fin de determinar si ésta es equitativa y permite una redistribución regional de recursos entre MyC en pos del desarrollo equivalente entre ellos⁸³. Se consideró el año 2010 por ser el último con información censal disponible que permita obtener información socioeconómica para la totalidad de MyC.

Se analizó el grado de asociación entre los montos distribuidos de recursos coparticipables entre los MyC de Santa Fe, su población y otras variables socioeconómicas. Para ello, se elaboraron diagramas de dispersión y se calculó el coeficiente de correlación (CC) para las variables seleccionadas, con el fin de detectar si existe relación entre las variables planteadas y de qué tipo (directa o inversa)⁸⁴. El

⁸³ Cabe aclarar que este análisis se circunscribe a los recursos de coparticipación recibidos por cada localidad, sin tener en cuenta los recursos que las localidades recauden en sus propios territorios en concepto de tasas y contribuciones, ni otros recursos recibidos desde niveles superiores de gobierno, tales como las transferencias no automáticas y otros recursos tributarios (fondos distribuidos) que complementan el financiamiento del gasto de los MyC.

Asimismo, a la hora de analizar los resultados debe tenerse en cuenta la existencia de condicionalidades al uso de los recursos por parte de las localidades, lo que puede resultar conveniente si se busca igualar oportunidades en la disponibilidad de un bien público determinado o un conjunto de ellos, pero no resultar lo más apropiado si se busca disminuir los desequilibrios verticales (IERAL, 2015) o afectar recursos a políticas de desarrollo local. Tal es el caso, por ejemplo, del Fondo de Asistencia Educativa (Dec.5085/68, modif. por Dec. 2113/78), del Fondo de Obras Menores (Ley 12.385/04, reglamentada por Decreto 1123/2008 y modificada por Ley 12705/2007, Ley 12744/2007) y del Fondo Conurbano Rosario y Santa Fe (Ley 24.443/94, Ley 24.744, Ley 24.986, Ley 25.226, Ley 25.400), los cuales no son tenidos en cuenta en este análisis por no formar parte de la masa coparticipable. Las condicionalidades en la aplicación de recursos otorgan rigidez al sistema, lo cual puede dificultar su libre disponibilidad para una política de desarrollo local.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el análisis supone un gasto por habitante constante y no considera los gastos ejecutados por cada localidad, ni analiza específicamente las necesidades de gasto diferenciales que puedan surgir de los distintos factores que afectan los costos de provisión de bienes y servicios (factores geográficos y ambientales, factores relacionados a la población como su dispersión, costos por aglomeración y congestión, composición social, estructura por edades, etc.). Asimismo, no se analiza la rigidez en la estructura de gastos existente en los presupuestos locales, dado el alto porcentaje de afectación de recursos a gastos sociales, de educación y salud.

Todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar los resultados del análisis.

⁸⁴ El diagrama de dispersión es la representación gráfica de la relación entre dos variables cuantitativas y una línea de tendencia, donde la línea da una aproximación de dicha relación. Así, los valores correspondientes de un conjunto de datos se ubican como puntos de un plano cartesiano (a una variable se le asigna un eje horizontal y a la otra un eje vertical), donde la relación entre ellos puede ser positiva, negativa, sólida o débil.

El *Coefficiente de Correlación* (r_{xy}) es un número entre menos uno y uno, que surge del cociente entre la covarianza entre las

variables y el producto de los desvíos estándares de cada una de ellas. Su fórmula es la siguiente:

$$r_{xy} = \frac{s_{xy}}{s_x s_y}$$

análisis de correlación se complementa analizando las participaciones relativas de los MyC en el total de cada una de las variables estudiadas.

Se trabajó con los valores transferidos por la Provincia de Santa Fe hacia sus Municipios y Comunas en concepto de transferencias intergubernamentales por coparticipación en valores corrientes y nominales del año 2010 publicados por la Provincia; la población de cada MyC y la población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada uno de ellos informada por el INDEC para el Censo Nacional 2010; y una variable proxy del PBG de cada localidad para el año 2010 de elaboración propia en base al PBG provincial y datos del Censo Nacional Económico 2004/2005⁸⁵.

El análisis se realizó midiendo las magnitudes absolutas de las variables y también sus valores per cápita, a fin de observar la estructura de la distribución nominal de recursos entre las jurisdicciones sin omitir las necesidades que pueden originarse en la mayor cantidad de personas que habita en una jurisdicción. El efecto poblacional redefine la relación entre las variables seleccionadas dado que el tamaño de la población de cada jurisdicción relativiza el monto nominal total percibido (en el caso de los ingresos) por cada una de ellas. Así, el uso de las variables per cápita permite

Si todos los valores del conjunto de datos caen en una línea recta (línea de ajuste) con pendiente positiva (negativa), el coeficiente de correlación será 1 (-1); es decir, que se corresponde a una relación lineal positiva (negativa) perfecta entre x e y . Cuando la relación no es perfecta y no todos los puntos del diagrama de dispersión se encuentran en una línea, el coeficiente variará entre +1 y -1. Sin embargo, el patrón que siguen los puntos y la línea de tendencia indican que la relación es positiva o negativa, de acuerdo al signo del coeficiente y a la pendiente de la línea de tendencia. Cuanto más se agrupen las observaciones sobre la línea de ajuste, mayor será el grado de asociación entre las variables y mayor será el valor del coeficiente de correlación. A mayor desvío de los puntos de la línea, menor será r_{xy} . Si es igual a cero, entonces no hay relación lineal entre x e y . Es preciso destacar que la correlación proporciona una medida de la asociación lineal y no necesariamente de la causalidad (alta correlación entre dos variables no significa que los cambios en una de las variables ocasionen modificaciones en la otra) (Anderson, 2008).

⁸⁵ El PBG de cada localidad se calculó ponderando el PBG provincial de 2010 por el aporte de cada localidad al valor agregado de la Provincia relevado en el Censo Nacional Económico (CNE) del año 2004/2005 (último realizado, donde los datos corresponden al año 2003). Se supone que no existieron modificaciones en la estructura productiva de la provincia y las localidades, manteniéndose al año 2010 las participaciones porcentuales de cada una de ellas en la variable seleccionada.

estudiar de cierta manera el “bienestar individual” que genera la distribución de la variable estudiada.

El universo de localidades a estudiar se redujo a 310 MyC, aquellos para los que se dispuso de información para todas las variables seleccionadas en el año 2010.

Mayor detalle sobre las variables seleccionadas y las fuentes de información se desarrolla en el Anexo III.

A. Consideraciones para el Análisis

La equidad horizontal entre los MyC implicaría que todas las jurisdicciones puedan proveer un nivel comparable de servicios públicos a un nivel impositivo comparable. Dada la heterogeneidad de los MyC en cuanto a tamaño, población y actividad productiva, es difícil sino imposible pensar que todos tengan igual capacidad fiscal. Por tanto, se parte de un escenario de disparidad de capacidad fiscal de las localidades. En este contexto las transferencias intergubernamentales cumplen el rol de nivelar la capacidad fiscal entre las diferentes jurisdicciones para que puedan ofrecer el mismo conjunto de servicios públicos a todos los ciudadanos.

Tomando la población como indicador de capacidad fiscal, si la distribución se da de forma perfectamente proporcional a la población, coincide con el criterio devolutivo y genera igual coparticipación per cápita -p.c.- para todos los habitantes de todos los MyC. Esto se acopla a la definición de equidad en “términos jurídicos”. Esta situación implica equidad horizontal siempre y cuando se asuma que sólo los recursos coparticipables financian la canasta de bienes y servicios públicos, por lo que se asegura igual nivel de recursos destinados a la provisión de dicha canasta para cada habitante en todo el territorio provincial.

Si la distribución se da en proporción a la población, pero no de forma perfectamente proporcional, la coparticipación p.c. no será equivalente entre los habitantes de las diferentes localidades, generando posibles brechas en la percepción individual de la provisión de bienes y servicios públicos. Esta situación, si bien sigue siendo devolutiva en términos absolutos, puede generar situaciones redistributivas o regresivas a nivel per cápita de acuerdo a la proporción en que se distribuyan los fondos y la cantidad de habitantes al interior de la localidad, alejándose de la concepción “jurídica” de equidad.

Pero también debe analizarse la necesidad fiscal de los MyC, la cual difiere entre cada uno de ellos. Las necesidades fiscales refieren a las necesidades de gasto de las jurisdicciones, las cuales pueden ser mayores en algunas jurisdicciones que en otras. La población del MyC también puede ser un indicador de necesidad fiscal ya que, mayor población indica mayor cantidad de bienes y servicios públicos a proveer lo que se traduce en mayor gasto.

Asimismo, los MyC, además de disponer de otras fuentes de recursos que los recursos coparticipables, afrontan diferentes realidades socioeconómicas que generan mayor o menor necesidad de gasto y que por tanto los hacen más “ricos” o más “pobres”⁸⁶. Esto redefine la idea de equidad horizontal: desestimar la equidad horizontal “en términos jurídicos” y postular la equidad desde el sentido redistributivo, en pos del mandato constitucional de redistribución regional de recursos y del logro del desarrollo equivalente entre regiones. Los MyC más pobres afrontan mayor necesidad fiscal en orden de reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de los habitantes más

⁸⁶ El PBG y la población con NBI pueden ser indicadores de esto. Pueden considerarse más “ricos” aquellos que generan un mayor PBG o que tienen menor población con NBI. Por el contrario, pueden considerarse más “pobres” aquellos que generan menor PBG o albergan un alto porcentaje de población con NBI.

vulnerables. En este sentido, el esquema de transferencias de recursos debe traspasar recursos desde aquellas jurisdicciones más favorecidas a las menos favorecidas, buscando corregir no sólo los diferenciales de ingreso sino también de desarrollo de las jurisdicciones en el largo plazo.

Los esquemas devolutivos perpetuarían los diferenciales existentes entre las jurisdicciones y no sería equitativo al no propender a la redistribución de recursos entre los MyC.

Si los MyC más poblados (mayor base tributaria) tienen bajo PBG o alta proporción de población con NBI, el esquema de distribución debería acompañar esa mayor población con recursos coparticipables en mayor proporción. Esto generaría mayor coparticipación p.c. en estos MyC para contrarrestar las dificultades socio-productivas de la localidad.

Por el contrario, si los MyC más poblados son los más ricos en términos del PBG o tienen baja incidencia de población con NBI, mayor población debería acompañarse de recursos coparticipables en menor proporción que su población. Esto generaría menor coparticipación p.c. en estos MyC ricos más poblados y mayor coparticipación p.c. en los MyC menos poblados y más pobres.

Dada la diversidad de realidades socio productivas de las localidades, puede presentarse una multiplicidad de situaciones en el mismo esquema de distribución, donde coexisten casos redistributivos o casos devolutivos al mismo tiempo.

B. Resultados

En el cuadro que sigue se presentan de forma resumida los resultados del análisis realizado a fin de dar cuenta de la relación entre los recursos coparticipados de los MyC de Santa Fe y otras variables en el año 2010:

Cuadro N° 11: Resultados del análisis de dispersión y correlación de las variables

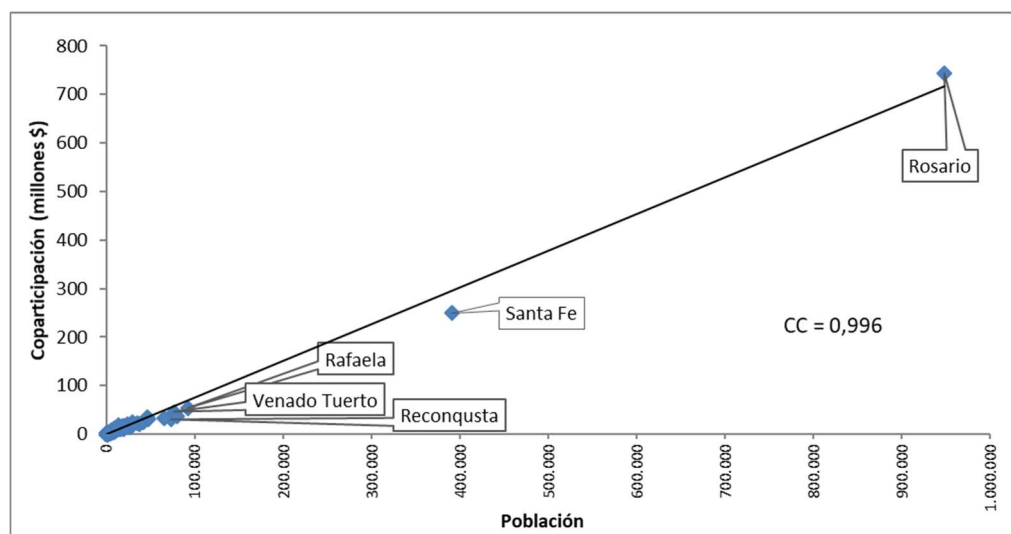
	Copa-Población	Copa.p.c. - Población	PBG-Población	PBGp.c. - Población	Copa - PBG	Copa.p.c. - PBGp.c.	Copa - NBI	Copa.p.c. - NBI	PBG - NBI	PBGp.c. - NBI
Coefficiente correlación	0,996	-0,111	0,9677	0,0289	0,9721	-0,016	0,9841	-0,143	0,9580	0,021
Grado de asociación	Fuerte	Débil	Fuerte	Débil	Fuerte	Débil	Fuerte	Débil	Fuerte	Débil
Signo de la relación	Positiva	Negativa	Positiva	Positiva	Positiva	Negativa	Positiva	Negativa	Positiva	Positiva
Criterio distribución predominante	Devolutivo	NO es del todo devolutivo			Devolutivo	NO es del todo devolutivo	Devolutivo	NO es del todo devolutivo		

Fuente: *Elaboración propia*

A continuación, se desarrolla el análisis particular para cada par de variables seleccionado.

- i. *Relación entre la coparticipación recibida por los MyC y la población de cada localidad*

Gráfico N° 4 Relación entre los recursos coparticipados recibidos por los MyC de Santa Fe y su población. Año 2010.



Fuente: *elaboración propia en base a INDEC, y Ministerio de Hacienda de Santa Fe*

La relación entre la población de cada MyC y la Coparticipación recibida es muy fuerte (dado el alto CC y el ajuste casi perfecto de los puntos a la línea de tendencia) y muestra una relación positiva (a mayor población, mayores niveles de coparticipación). Esto demuestra el sesgo devolutivo del esquema de coparticipación y la preponderancia del criterio "en proporción a la población"⁸⁷.

Si se analiza la participación de cada MyC en el total de las variables, la mayoría reciben un % de recursos coparticipables casi proporcional a la población que acumulan⁸⁸. El 73% de los MyC reciben una proporción de coparticipación mayor a la de su aporte a la población, aunque en muy baja magnitud, resultando casi proporcional, excepto Rosario, quien recibe recursos coparticipables en una magnitud mayor en comparación al grupo. El resto de los MyC recibe recursos en menor proporción, aunque la mayoría también en baja magnitud (casi proporcional), excepto los nodos urbanos Reconquista, VGG, Santa Fe que son los que reciben recursos menos que proporcionalmente a su población en una magnitud mayor, lo que se traduce en una mayor distancia de la línea de ajuste.

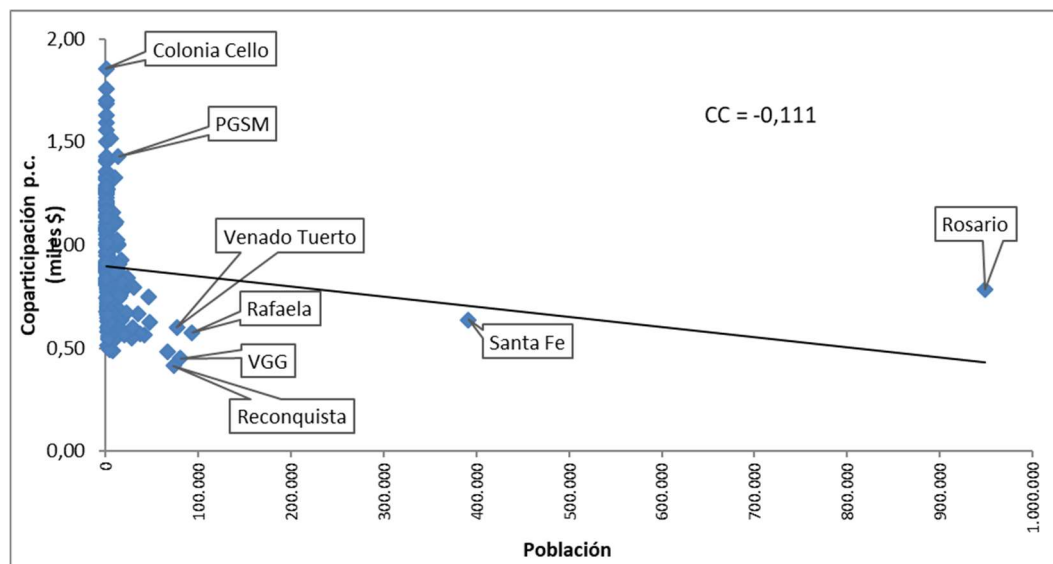
Por tanto, el esquema es devolutivo en términos de población, pero la asociación no es perfecta ya que no todos los puntos se ajustan a la línea y existe cierta dispersión en las observaciones, en particular, en los grandes nodos urbano-productivos. Esto se debe a que también se aplican otros criterios de distribución además del proporcional a la población.

⁸⁷ Como se analizó previamente, el criterio de distribución "en proporción a la población" es el más significativo en el esquema provincial, tanto en cantidad de veces que se aplica como en los montos transferidos bajo este criterio.

⁸⁸ Si se ordenan los MyC en forma ascendente de acuerdo al ingreso por coparticipación, el 25% de la población de los MyC percibe el 27,34% de los recursos coparticipados; el 50% de la población de los MyC percibe el 51% de los recursos; el 70% de la población de los MyC percibe el 68% de los recursos; y el 100% de la población de los MyC percibe el 100% de los recursos.

En el análisis per cápita, las variables ya no muestran una relación directa, como se ve en la gráfica a continuación:

Gráfico N° 5 Relación entre los recursos coparticipados per cápita y su población. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC, y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

La relación entre los montos de coparticipación per cápita que perciben los habitantes de cada MyC y la cantidad de habitantes de la localidad es muy débil (casi nula dado el valor del CC y el poco ajuste de los puntos a la línea de tendencia). La poca relación que se observa es negativa (a mayor población, menores niveles de coparticipación p.c.), resultado de la situación de los MyC más poblados, los cuales se ven perjudicados.

Cabe destacar que en el análisis per cápita, la percepción de recursos coparticipables de los MyC es más homogénea que en el de valores absolutos⁸⁹, ya que la mayor parte de los MyC muestran similar coparticipación per cápita, destacándose las

⁸⁹ El coeficiente de variación de la coparticipación p.c. percibida por los MyC es de 29%, mientras que en el análisis valores absolutos era de 603%. El coeficiente de variación (CV) se define como el cociente entre el desvío estándar y el promedio esperado (Capriglioni, 2003). Es una medida de dispersión que permite la interpretación relativa del grado de variabilidad de una variable. Por tanto, el menor CV se traduce en que los valores de coparticipación per cápita varían menos entre los MyC que lo hacen los valores percibidos de coparticipación en valores absolutos.

localidades menos pobladas (quienes se ven beneficiadas) y los grandes centros urbanos (quienes se ven perjudicados). Así, en el análisis per cápita los recursos distribuidos tienen una incidencia positiva en los MyC poco poblados en detrimento de los más poblados.

No obstante, la cantidad de habitantes al interior de los MyC no es homogénea⁹⁰, lo que genera diversas posibilidades de valores de coparticipación per cápita en relación con un nivel determinado de población.

La mayoría de los MyC muestran una participación relativa de los niveles de coparticipación p.c. casi proporcional a su aporte a la población⁹¹. La mayor dispersión se observa en los nodos urbanos más importantes, en particular Rosario y Santa Fe y, en menor medida en Villa Gobernador Gálvez, Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto. Estos centros urbanos exhiben una coparticipación p.c. que es proporcionalmente menor a su aporte relativo a la población y en una magnitud considerable en relación con el resto.

En el caso de Rosario, ésta invierte su situación respecto del análisis en valores absolutos. Mientras que en el análisis de valores absolutos resulta “beneficiada” (recibe coparticipación en mayor proporción a su población), en el análisis per cápita se ve perjudicada al ser la que menor coparticipación per cápita muestra en proporción a su población).

El hecho de que la mayoría de los MyC muestren proporcionalidad en la acumulación de recursos coparticipables p.c. respecto de su población, indica la influencia del

⁹⁰ El CV de la población de los MyC es 575%.

⁹¹ El 83.9% de los MyC acumulan una proporción de coparticipación p.c. mayor a la de su población acumulada y el resto lo hace en menor proporción, aunque la mayoría en baja magnitud (casi proporcional).

criterio de distribución “en proporción a la población” y la importancia del sesgo devolutivo. No obstante, en los grandes nodos urbanos se pierde la proporcionalidad en la distribución de los recursos coparticipables y se disipa el sesgo devolutivo.

Si el esquema de coparticipación redistribuyera completamente de acuerdo a la población (perfectamente proporcional), todos los habitantes de los MyC accederían al mismo nivel de recursos coparticipables per cápita, y las observaciones se ajustarían a una línea horizontal en ese nivel.

Ahora bien, asumiendo los MyC más poblados tienen mayor necesidad fiscal, la distribución de recursos no mejora la percepción per cápita de los MyC de mayor tamaño en relación con otros menos poblados. Asimismo, las diferencias entre los recursos coparticipables p.c. percibidos por MyC con similar cantidad de habitantes representa situaciones de inequidad horizontal. Si se pretende un acceso equivalente a bienes y servicios públicos a nivel personal por parte de los habitantes de todos los MyC, los grandes nodos urbanos deberían recibir más recursos a fin de compensar el efecto poblacional, ya que mayor población no asegura mayor nivel de coparticipación que mantenga el valor de los recursos p.c. percibidos.

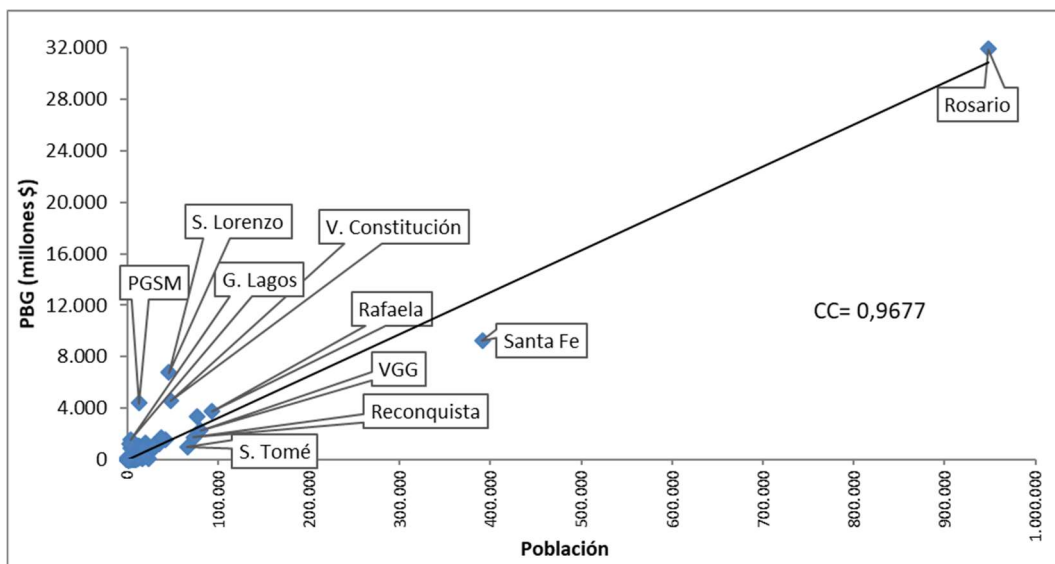
A modo de conclusión, del análisis conjunto de ambos diagramas surge que, si bien el criterio de reparto "en proporción a la población" es mayoritario y resulta en una asociación casi perfecta y directa entre los montos de coparticipación y la cantidad de habitantes, no todos los MyC recibieron coparticipación en exacta proporción a su población, debido al efecto del resto de los criterios de distribución. El análisis p.c muestra que el esquema no asegura un nivel "personal" de recursos coparticipables equivalente entre los habitantes de todos los MyC y perjudica a los MyC altamente poblados. En este sentido, la porción de recursos que no se distribuye de acuerdo al

criterio poblacional, afectaría la equidad en la distribución entre los habitantes de los distintos MyC.

ii. *Relación entre el PBG de los MyC y su población*

A los efectos de este análisis, el PBG del MyC se toma como parámetro de riqueza de la localidad en términos productivos, por lo que un MyC se considera más “rico” si genera mayor PBG.

Gráfico N° 6 Relación entre el PBG de los MyC de Santa Fe y su población. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IPEC e INDEC

La relación entre la población de cada MyC y su PBG muestra una relación positiva (a mayor población, mayores niveles de PBG) y muy fuerte (dado el alto valor del CC y el ajuste de los puntos a la línea de tendencia). Así, la población de las localidades está vinculada de forma positiva a su nivel de producción.

La mayor parte de los MyC aportan al PBG casi proporcionalmente a lo que aportan a la población total⁹², por lo que la mayor parte de los puntos se ajustan a la línea de tendencia.

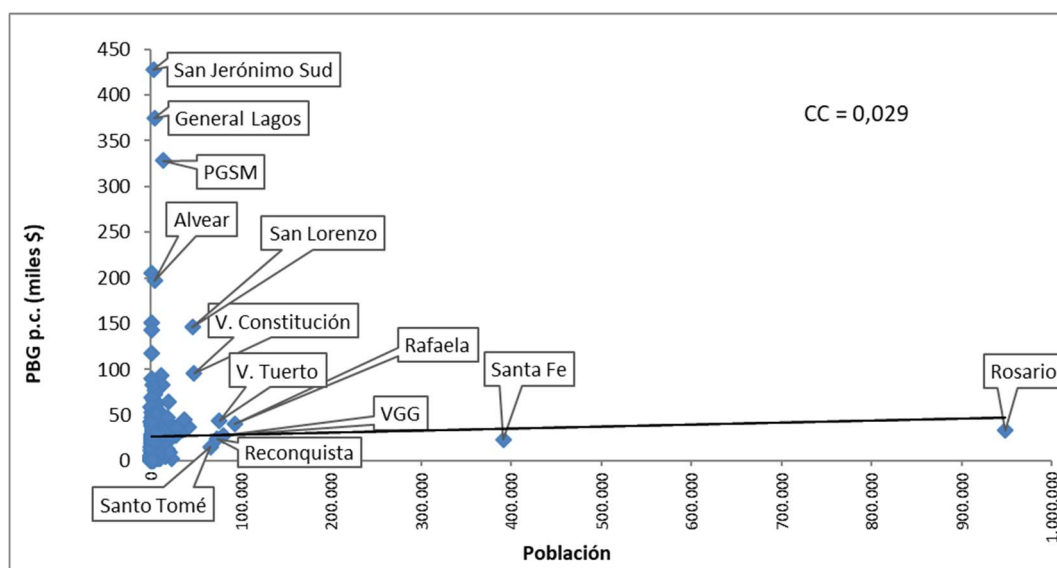
La mayor dispersión se da en un pequeño grupo de MyC que, en conjunto, son responsables de casi el 46% de la generación del PBG y del 47% de la población de la provincia (Rosario, Santa Fe, PGSM, V. Constitución, San Lorenzo, General Lagos y Santo Tomé). Se destacan, por un lado, Rosario -principal nodo urbano- y Santa Fe, quienes aportan población en una proporción mayor a lo que aportan al PBG provincial. Por otro lado, Puerto General San Martín, San Lorenzo, y Villa Constitución, quienes aportan al PBG provincial en una proporción mayor a lo que aportan a la población.

Considerando que la dispersión es ligeramente mayor entre el PBG y la población que la que resulta entre la coparticipación y la población, se podría decir que la distribución de la coparticipación podría compensar los diferenciales que se observan en la distribución del producto entre los MyC, denotando cierta progresividad en el sistema de coparticipación de la Provincia de Santa Fe hacia sus MyC, acompañando el precepto de lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades que propone el art. 75 de la CN. No obstante, el grado de asociación es similar en ambos casos. Esta idea se refuerza al analizar la distribución de los recursos coparticipados entre MyC respecto del PBG que cada uno aporta (ver análisis siguiente).

⁹² El 83% de los MyC aportan más a la población que al PBG y el 17% restante la situación inversa, aunque en una muy baja magnitud, de forma casi proporcional.

En el análisis per cápita, la relación directa entre las variables se pierde.

Gráfico N° 7 Relación entre el PBG p.c. de los MyC de Santa Fe y su población. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IPEC e INDEC

La relación entre el PBG per cápita de cada MyC y la cantidad de habitantes de la localidad es muy débil (casi nula dado el valor del CC y el poco ajuste de los puntos a la línea de tendencia) y la poca relación que se observa es positiva. La distribución territorial del PBG en términos per cápita es dispersa respecto de la población.

Al igual que en análisis anterior, la dispersión se explica por un pequeño grupo de MyC. Por un lado, se encuentran Rosario y Santa Fe los cuales, a pesar de ser responsables de un alto % de PBG en valor absoluto, también albergan a una gran cantidad de habitantes⁹³, lo que resulta en un PBG p.c. muy bajo. Lo mismo sucede con otros centros urbanos de menor tamaño poblacional como Reconquista, Rafaela, V. Tuerto, Santo Tomé y Villa Gobernador Gálvez, aunque en menor medida. Por el contrario, los MyC con una importante generación de PBG y baja población denotan

⁹³ Estas dos localidades representan el 42% de la población de la Provincia.

los más altos niveles per cápita de PBG (San Jerónimo Sud, General Lagos, Puerto General San Martín y Alvear).

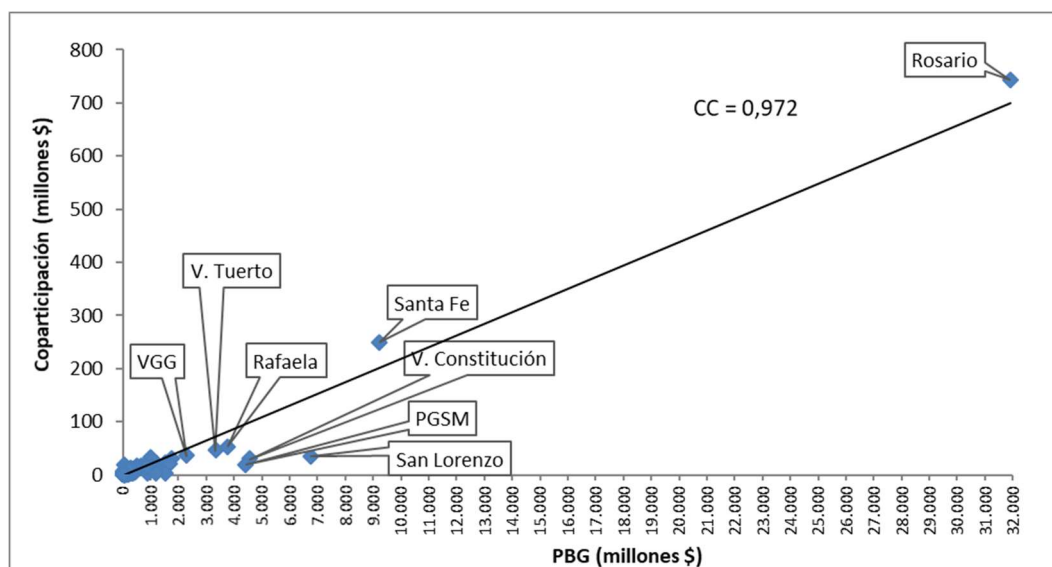
La dispersión en la distribución territorial del PBG p.c. es mayor que la de la distribución territorial de los montos de recursos coparticipables p.c. entre los MyC (su CC es menor). Con esto, se infiere que el efecto poblacional es mayor en la distribución del PBG que en la de recursos coparticipables. Esto, debido a que, en valores absolutos, la coparticipación se distribuye casi proporcionalmente a la población, asignando más recursos coparticipables a los MyC que lo que obtendrían si ésta fuera proporcional al PBG.

El efecto poblacional tiene un alto impacto en la distribución ya que redefine la posición de cada MyC respecto del análisis en valores absolutos. Las localidades consideradas "ricas" en términos productivos pero muy pobladas ven deteriorada su situación⁹⁴. Estos MyC, a pesar de generar un alto nivel de producto, al interior tienen individuos más "pobres" que otras localidades menos pobladas, mostrando inequidad en la distribución personal del producto.

iii. Relación entre la coparticipación recibida por los MyC y el aporte al PBG de cada localidad

⁹⁴ Los principales nodos urbanos concentran mucha población asociada a niveles de PBG p.c. muy bajos, mientras que los altos PBG p.c. se concentran en escasos MyC poco poblados. Debe tenerse en cuenta que mayor cantidad de habitantes no sólo diluye el PBG entre más personas, sino que además concreta mayores necesidades a satisfacer.

Gráfico N° 8 Relación entre los recursos coparticipados y el PBG de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IPEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Los recursos coparticipables percibidos por los MyC guardan relación con su aporte productivo (PBG). La asociación entre las variables es fuerte, dado el valor del CC y el grado de ajuste de los puntos a la línea de tendencia.

La mayor parte de los MyC (85% de los MyC) perciben coparticipación en una proporción mayor a su aporte al PBG, aunque en una pequeña magnitud resultando casi proporcional, a excepción de Rosario y Santa Fe, quienes reciben recursos en una proporción mucho mayor a su aporte al PBG en comparación con el resto de las localidades. Este grupo de MyC explican la relación positiva entre las variables (mayores niveles de PBG se corresponden con mayores niveles de recursos coparticipables), manifestado un carácter devolutivo del régimen de coparticipación en términos del producto⁹⁵.

⁹⁵ Rosario y Santa Fe, por encima de la línea de ajuste, mejoran la relación entre los recursos coparticipables recibidos y su PBG respecto del resto de los MyC. Rosario, con un alto PBG y alto valor de coparticipación, se diferencia de los demás nodos urbanos-productivos que perciben niveles bajos de coparticipación en comparación con su aporte al PBG.

El resto de los MyC reciben recursos coparticipables en menor proporción que su aporte al PBG, aunque la mayoría en muy baja magnitud, siendo también casi proporcional. No obstante, se observa un grupo de MyC más “perjudicados”, es decir, que reciben coparticipación en una proporción significativamente menor a su aporte al PBG (quedan por debajo de la línea de ajuste), y también en relación con los recursos que reciben otros MyC de menor aporte productivo (los más afectados son San Lorenzo, PGSM, y Villa Constitución). Esta situación puede entenderse como una faceta redistributiva del esquema de coparticipación, al brindar menos recursos coparticipables a aquellos MyC más “ricos” en términos productivos.

Así, si bien los recursos coparticipados entre los MyC están distribuidos casi proporcionalmente a su PBG en la mayoría de los casos, aquellos pocos MyC en los que la brecha entre su aporte al PBG y los recursos recibidos es significativa explican la dispersión entre las variables.

Cabe destacar que la brecha de Rosario y Santa Fe (que reciben más recursos en relación a lo que aportan al PBG) supera a la del grupo de nodos urbano-productivos que reciben menos que su aporte al PBG (San Lorenzo, PGSM y Villa Constitución), resultando en el neto en una relación positiva aunque no proporcional⁹⁶. Así, Rosario y Santa Fe contrarrestarían el efecto de redistribución interjurisdiccional de recursos en relación con el PBG observado en los MyC ricos y poco poblados. La magnitud en que estos MyC acumulan recursos coparticipables en mayor proporción que su PBG se explicaría por el efecto poblacional, por la predominancia del criterio de reparto “en

⁹⁶ Del análisis se desprende que 289 MyC explican el 25% del PBG y el 37% de la coparticipación. Al sumar a PGSM, V Constitución, Reconquista, Santo Tomé, S. Lorenzo, VGG y V. Tuerto, entre otros, se llega a 305 MyC que explican el 50% del PBG y el 55% de la coparticipación. Finalmente, al incorporar a Rafaela, Santa Fe y Rosario se explica el 100% de las variables.

proporción a la población” (devolutivo) en el esquema de coparticipación⁹⁷, y por el hecho de que la Ley de Coparticipación vuelve a distribuir a los Municipios de 1° categoría.

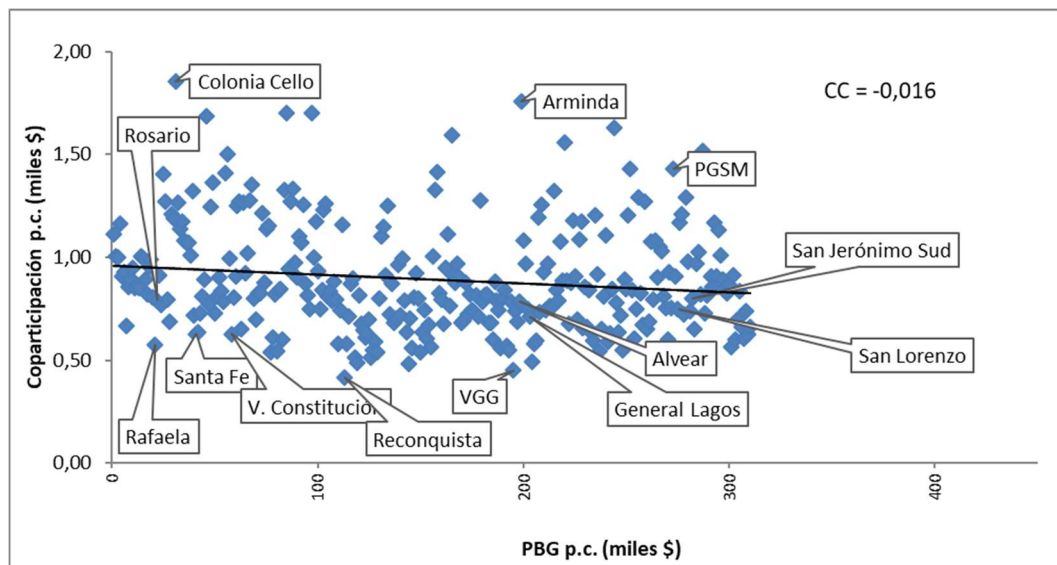
Así, el esquema de coparticipación de la Provincia de Santa Fe muestra un sesgo devolutivo en términos del PBG, aunque exhibe tramos de redistribución regional de recursos en perjuicio de aquellos nodos de importancia productiva que no son los principales centros urbanos de la Provincia.

El sesgo devolutivo en relación con el PBG se explica por el sesgo devolutivo en términos poblacionales (dado que ambas variables -PBG y Coparticipación- están fuertemente asociadas al nivel de población), y porque el criterio de aplicación dominante en el esquema de coparticipación es “en proporción a la población”, tanto en cantidad de veces como en materialidad financiera. Así, el régimen de coparticipación es devolutivo principalmente en términos de la población de cada MyC (como muestra el primer diagrama de dispersión con un CC muy alto) donde los niveles de coparticipación se asocian fuertemente a la cantidad de habitantes de cada localidad. Luego, dado que el PBG también está fuertemente relacionado a la población, resulta que está asociado a los recursos coparticipables distribuidos.

En términos per cápita, nuevamente la asociación entre las variables se diluye, tal como se ve en el gráfico que sigue:

⁹⁷ La gran cantidad de habitantes de dichas localidades hace que reciban más recursos debido a la predominancia del criterio “en proporción a la población”. Asimismo, la mayor parte de los recursos que se coparticipan no gravan directamente la producción, por lo que la masa de recursos coparticipables no guarda relación directa con la producción. Ingresos brutos es el recurso más relacionado, pero sólo representa el 24% de los recursos totales de la Provincia y el 21% de la masa coparticipada a MyC. Además, sólo el 24% de este recurso se distribuye de acuerdo a “recaudación propia”, que sería el criterio de coparticipación que explicaría mejor una distribución devolutiva en términos del PBG.

Gráfico N° 9 Relación entre los recursos coparticipados per cápita y el PBG per cápita de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IPEC, INDEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

El bajo valor del CC y la independencia de la nube de puntos dan cuenta de que los niveles p.c. de coparticipación no guardan relación con los del PBG p.c. de los MyC. Así, a igual o similar PBG p.c., se asocian distintos valores de coparticipación p.c.. La cantidad de habitantes al interior de los MyC relativiza la percepción individual de ambas variables y la falta de dependencia entre éstas resulta en una alta dispersión.

La falta de asociación entre las variables nuevamente se explica en gran parte por un grupo de MyC, ya que la mayoría de las localidades muestran recursos coparticipables p.c. casi proporcionales a su PBG p.c.⁹⁸.

La mayor dispersión se observa en aquellos MyC con alto aporte al PBG pero muy poco poblados, lo que se traduce en alto PBG p.c. y bajo nivel de coparticipación

⁹⁸ El 65% de los MyC el muestran una participación relativa de coparticipación p.c. mayor que la de su PBG p.c. y el 35% en menor proporción a su PBG p.c., aunque ambos lo hacen en muy baja magnitud (casi proporcional).

p.c.⁹⁹. Se destacan S.J. Sud, General Lagos y Puerto General San Martín, y menor medida Alvear y San Lorenzo. Estos centros de importancia en cuanto a producción, pero poco poblados, aportan un *sesgo redistributivo* al esquema. Lo mismo se observa en pequeñas localidades como Esmeralda, Classon, Chapuy y Bella Italia que, si bien no representan nodos productivos de importancia, están muy poco poblados, resultando en niveles muy bajos de coparticipación per cápita en relación con su PBG p.c.. Nuevamente, esto es resultado del efecto poblacional y no de una intencionalidad redistributiva en términos productivos.

No se observan puntos extremos de dispersión como en los diagramas de dispersión anteriores de variables per cápita. Esto debido a que Rosario y Santa Fe –MyC que más se alejan del resto de las observaciones en los diagramas anteriores- en este caso se asimilan a la realidad de la mayoría de los MyC, donde su PBG en términos per cápita es relativamente mayor que la percepción per cápita de recursos coparticipables respecto del total, aunque de forma casi proporcional.

El resto de los nodos productivos y urbanos de menor tamaño como Reconquista, VGG, Rafaela y Villa Constitución, entre otros- también detentan bajos niveles de coparticipación p.c en relación con su PBG p.c., pero resultan “más perjudicados” que Rosario y Santa Fe dado que la desproporción se da en mayor magnitud.

Los habitantes de los nodos productivos y urbanos generan mayor o similar PBG p.c. al de otras localidades, pero perciben relativamente menos recursos coparticipables

⁹⁹ Estos MyC representan un alto % del PBG provincial a la vez que son localidades poco pobladas, lo que redundaría en un alto PBG p.c.. El efecto sobre su participación en la distribución de la Coparticipación en términos per cápita es menor porque reciben menor volumen de recursos coparticipables que lo que aportan al producto, dado que la distribución de la coparticipación responde a la cantidad de habitantes de la localidad.

en términos per cápita que los habitantes de otros MyC de menor tamaño poblacional, afectando la equidad entre los habitantes de los MyC.

Esta situación atenta contra el sesgo redistributivo, ya que los habitantes de los nodos urbano-productivos, siendo igual de “pobres” (bajo PBG p.c.) que los habitantes de otros MyC menos poblados, perciben recursos coparticipables per cápita en menor proporción al de otros MyC. Si el esquema fuera realmente redistributivo en términos per cápita, todos los puntos se ajustarían a una línea de tendencia con pendiente negativa (mayor PBG p.c., menor coparticipación p.c.). El esquema tampoco es devolutivo en términos productivos per cápita (si lo fuera, la mayoría de los MyC se ajustarían a una línea de tendencia positiva, donde mayor PBG p.c. se asocia a mayor coparticipación p.c. en igual proporción). Este análisis expone el grado de desigualdad entre los habitantes de los grandes nodos urbanos respecto de los del resto de MyC. Si se busca un desarrollo equivalente entre los habitantes de todos los MyC, los grandes nodos urbanos-productivos deberían percibir más recursos coparticipables de modo de contrarrestar el efecto poblacional y nivelar su percepción per cápita de recursos.

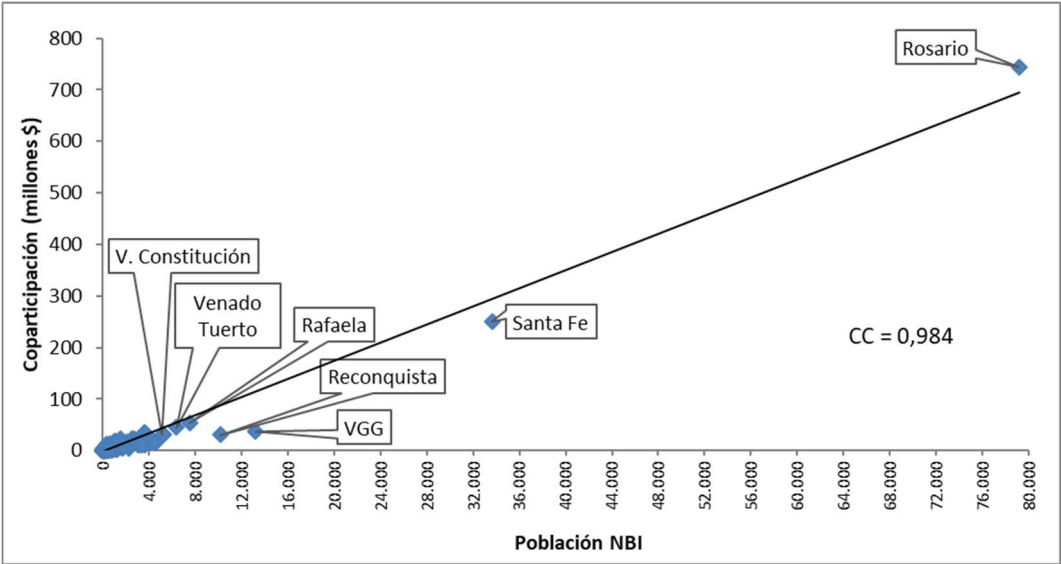
A modo de conclusión, el esquema de coparticipación muestra un sesgo devolutivo en términos productivos ya que los recursos coparticipables percibidos por los MyC se asocian en un alto grado con lo producido por cada uno de ellos. No obstante, esto se debe a que la coparticipación se explica por la distribución poblacional de los recursos y no a una intencionalidad expresa de redistribución de recursos desde el aporte productivo. A nivel per cápita, la asociación entre las variables desaparece y los valores percibidos a nivel individual por los habitantes de los MyC no se relacionan con su aporte personal al PBG. Al igual que en el análisis anterior, no hay un nivel

equivalente de recursos coparticipables entre los habitantes de los MyC y, a similar aporte al PBG, los habitantes de algunos MyC perciben más o menos recursos coparticipables, poniéndolos en situación de desigualdad. En este sentido, el esquema afecta la equidad entre los habitantes de los distintos MyC y no favorece la redistribución regional de recursos en pos de un desarrollo equivalente entre ellos.

iv. Relación entre la coparticipación recibida por los MyC y su población con NBI

A los efectos de este análisis, la cantidad de habitantes con NBI en el MyC se toma como parámetro de pobreza de la localidad, por lo que un MyC se considera más “pobre” si alberga mayor población con NBI.

Gráfico N° 10 Relación entre los recursos coparticipados y la población con NBI de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

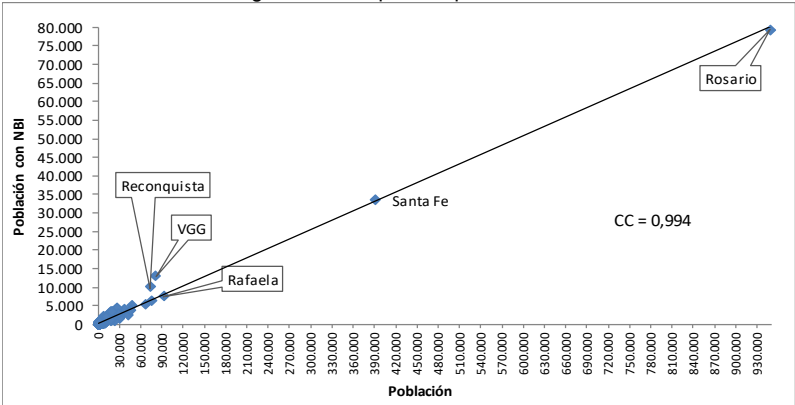
La relación entre las variables es positiva y fuerte, dado el alto CC y el ajuste de los puntos a la línea de tendencia. Esto se explica porque ambas variables están fuertemente asociadas a la cantidad de habitantes de los MyC. Los MyC más poblados

son los que albergan mayor cantidad de habitantes con NBI¹⁰⁰ y, como los más poblados son los que reciben mayores niveles de recursos coparticipables, resulta en que a mayor población con NBI, mayor volumen de recursos recibidos.

La mayor parte de los MyC reciben recursos coparticipables en forma casi proporcional a su población con NBI¹⁰¹. Por tanto, la dispersión se explica por el pequeño grupo de MyC más alejados de la línea de ajuste. Aquellos por debajo de ésta (VGG, Reconquista y en menor medida Santa Fe) resultan perjudicados en comparación con el resto, marcando cierta regresividad en el esquema de coparticipación provincial, ya que generan saltos importantes en la acumulación de población con NBI, pero reciben coparticipación menos que proporcionalmente a dicha población y en una magnitud considerable en comparación con el resto de los MyC.

Rosario, por su lado se encuentra en mejor posición (por encima de la línea), dado que recibe recursos coparticipables en una proporción mayor a la de su población con NBI, y en una magnitud significativa en relación con el resto de los MyC. Esto se

¹⁰⁰ El CC entre la población total y la población con NBI de los MyC es muy alto y positivo (CC = 0,994), lo que significa que la relación es directa y el grado de asociación muy alto. Los MyC más poblados concentran mayor cantidad de habitantes con NBI, tal como se observa en el gráfico de dispersión para estas variables:



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

¹⁰¹ El 69% de los MyC reciben coparticipación en mayor proporción a su población con NBI, aunque en una muy baja magnitud, resultando casi proporcional. El resto de los MyC reciben coparticipación en menor proporción que su población con NBI, aunque la relación también es casi proporcional para la mayoría de ellos.

explica por el criterio devolutivo que prima en el esquema, donde predomina el reparto de acuerdo a la población.

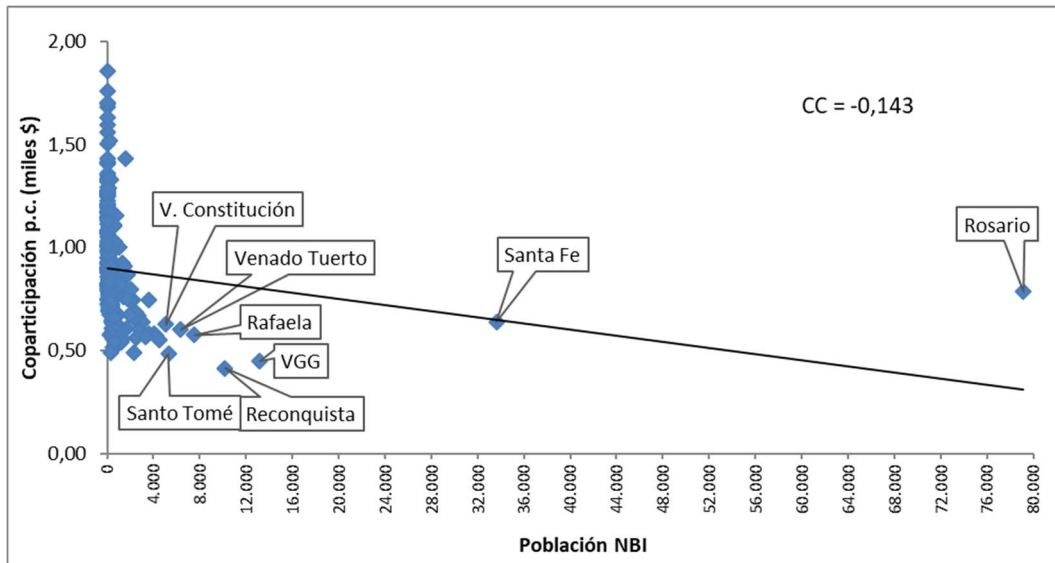
La dispersión existente advierte que existen MyC “pobres” que reciben recursos en menor proporción que su población con NBI, lo que socava la idea de un desarrollo equivalente entre las localidades e indica un menor carácter redistributivo del esquema de Coparticipación¹⁰². En estas localidades –en particular VGG y Reconquista- la distribución de recursos coparticipables puede considerarse inequitativa en términos de redistribución territorial de los recursos. Esto también se debe al efecto poblacional junto al hecho de que no se toma en cuenta la vulnerabilidad socioeconómica de las localidades para la coparticipación de recursos, perjudicando a las jurisdicciones que albergan mucha población con NBI en relación con su población total (estos MyC aportan más población con NBI que población total y, dado que la coparticipación sigue al criterio poblacional, reciben recursos coparticipables en menor proporción que su población con NBI).

Cabe aclarar que la situación de Rosario contrarresta la de los MyC “perjudicados” (la desproporción entre recursos coparticipables y población con NBI tiene el signo opuesto y es de similar magnitud).

En el análisis per cápita, la asociación entre las variables nuevamente se pierde.

¹⁰² Sería redistributivo si, a mayor población con NBI, se transfieren recursos coparticipables en mayor proporción.

Gráfico N° 11 Relación entre los recursos coparticipados per cápita y la población con NBI de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Hacienda de Santa Fe

Los niveles per cápita de recursos coparticipables no guardan relación con la población con NBI que cada MyC alberga, lo cual se refleja en el bajo valor del CC y el escaso ajuste de los puntos a la línea de tendencia. La poca relación que se observa es negativa (a mayor población con NBI, menores niveles de Coparticipación p.c., perjudicando a los MyC de mayor población, que son los que acumulan mayor población con NBI).

Las observaciones se condensan de forma dispersa sobre el eje y, ya que la mayor parte de las localidades están muy poco pobladas al tiempo que albergan poca población con NBI.

La mayor dispersión se explica por los principales nodos urbanos y productivos, donde se concentra la mayor proporción de población con NBI. Estos centros urbanos se alejan de la nube de puntos, siendo Rosario, Santa Fe, Reconquista, VGG, Rafaela, Venado Tuerto, V. Constitución y Santo Tomé los más afectados.

Santa Fe y Rosario, en particular, se encuentran en mayor desventaja en relación con gran parte de los MyC, ya que sus habitantes “pobres” perciben niveles de recursos coparticipables per cápita iguales o menores a los de otros MyC con niveles de población con NBI inferiores. Estas dos localidades son las de mayor población con NBI¹⁰³ y al mismo tiempo las más pobladas, lo que redundaría en un nivel per cápita muy bajo de coparticipación en relación con otros MyC.

El efecto poblacional redefine la situación de las localidades. Los MyC poco poblados y con poca población con NBI pasan a verse beneficiados con niveles mayores de coparticipación p.c en relación a su baja población "pobre". Lo contrario sucede con los grandes nodos urbanos que, por estar muy poblados muestran bajos niveles de recursos per cápita, al tiempo que albergan un alto porcentaje de población con NBI. Si los recursos se coparticiparan teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas, los MyC más poblados y con mayor proporción de NBI recibirían mayor proporción de recursos coparticipables.

En este sentido, el esquema de coparticipación no apunta a un proceso de redistribución interjurisdiccional de recursos que propicie un desarrollo equivalente entre los habitantes de todos los MyC¹⁰⁴. Desde esta perspectiva de análisis, los nodos urbanos con alto porcentaje de población con NBI deberían recibir más coparticipación. Los casos más notorios son los de Reconquista y VGG, quienes

¹⁰³ Representan el 38.17% de la población con NBI de la Provincia.

¹⁰⁴ Los MyC cuyo aporte a la población con NBI es mayor a su aporte a la población, deberían recibir recursos coparticipables en mayor proporción que su población, de modo de dotarlos de recursos que les permitan afrontar las deficiencias socioeconómicas. Esto generaría una relación positiva entre recursos coparticipables p.c. y población con NBI (en el sentido de que a mayores niveles de población con NBI, mayores necesidades que los MyC deben satisfacer, por lo que deberían percibir recursos en mayor proporción que su población, generando valores de coparticipación per cápita proporcionalmente mayores a su población con NBI).

deberían mejorar su percepción de recursos ya que muestran mayor población con NBI en relación con su población total.

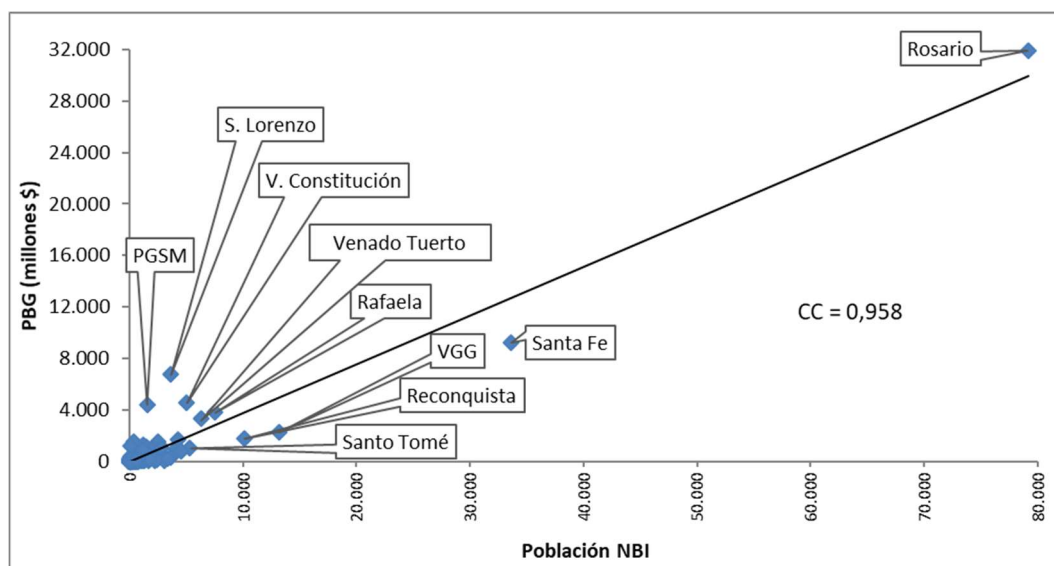
Del análisis de ambos diagramas de dispersión surge que, si bien en valores absolutos los recursos se distribuyen de forma proporcional con la población con NBI, no se debe a que la distribución de la coparticipación sea en función de las necesidades socioeconómicas de las localidades, sino que se explica por la cantidad de habitantes de cada una de ellas. El análisis p.c. muestra que no se asegura un nivel "personal" de recursos coparticipables progresivo entre los MyC que les permita disponer de más financiamiento a los MyC con mayor población con NBI a fin de menguar las diferencias socioeconómicas de sus habitantes. Este análisis muestra cómo se ven perjudicados los nodos urbanos de gran tamaño poblacional que albergan una importante cantidad de personas con NBI.

En este sentido, para que la distribución de recursos sea equitativa y permita el desarrollo equivalente de los MyC y sus habitantes, los criterios deberían tomar en cuenta factores socioeconómicos y ponderar más a aquellas localidades que afrontan mayor nivel de pobreza y una problemática social más compleja, lo cual requiere de mayor volumen de recursos.

v. *Relación entre el PBG de los MyC y su población con NBI*

Para profundizar el análisis anterior, se analiza la distribución territorial del PBG entre los MyC y su población con NBI. Cabe destacar que, dada la alta relación entre la población y la población con NBI, los resultados son similares al del análisis de las variables PBG - Población para cada MyC.

Gráfico N° 12 Relación entre el PBG y la población con NBI de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC e INDEC

La relación entre las variables es positiva y muy fuerte, dado el CC y el ajuste de los puntos a la línea de tendencia. La distribución territorial del PBG respecto de la población con NBI da cuenta de un esquema socio-productivo donde la población “pobre” está proporcionalmente vinculada geográficamente con la riqueza productiva que se genera en las localidades.

La mayoría de los MyC aportan al PBG de forma casi proporcional a lo que aportan de población con NBI¹⁰⁵. Esto se traduce en un ajuste casi perfecto a la línea de ajuste de un gran número de MyC, excepto por un grupo pequeño de MyC.

Se destacan Rosario, Santa Fe y, en menor medida, Reconquista, VGG y Santo Tomé, donde la cantidad de población con NBI que aportan al total supera al aporte al PBG. Esto da cuenta de cómo la pobreza se concentra en los centros urbanos de mayor tamaño y con mayor actividad productiva (generan mayor riqueza y proveen más

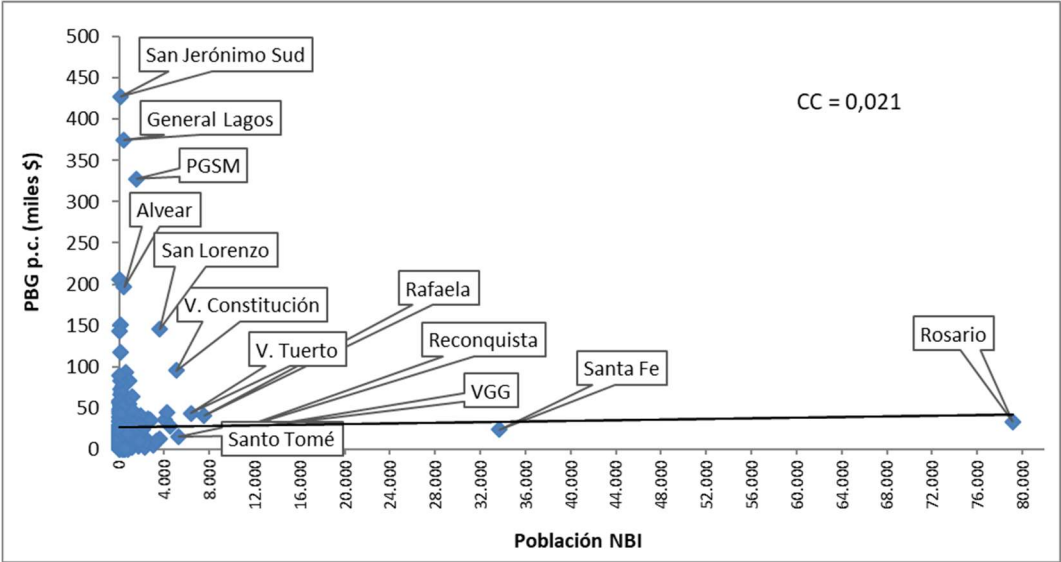
¹⁰⁵ 66% de los MyC aportan mayor % de población con NBI que de PBG y el resto aporta mayor % de PBG que de población con NBI, aunque la mayoría de forma casi proporcional.

oportunidades laborales), y de cómo estas localidades enfrentan dificultades para traducir el resultado productivo en desarrollo económico en relación a su población “pobre”.

La ciudad de Santa Fe en particular, es el MyC que muestra la brecha de mayor magnitud entre lo que aporta de población con NBI y lo que aporta de PBG. De los análisis anteriores surge que recibe recursos coparticipables en mayor proporción que lo que aporta al PBG. Si el municipio acumula más pobreza en relación a lo que genera de PBG (riqueza en términos productivos), pero recibe más recursos coparticipables, se podría decir que, en este caso, el reparto de recursos coparticipables vendría a suplir las falencias de la estructura socio-productiva de la localidad.

En el análisis per cápita nuevamente se pierde la asociación entre variables.

Gráfico N° 13 Relación entre el PBG p.c. y la población con NBI de los MyC. Año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a IPEC e INDEC

Los niveles per cápita de PBG no guardan relación con la población con NBI que cada MyC alberga, resultando en un bajo valor del CC y falta de ajuste de todos los puntos a la línea de tendencia. La poca relación que se observa es positiva (a mayor

población con NBI, mayores niveles de PBG p.c., esto debido a que la mayor población con NBI se acumula en los nodos productivos).

La mayor parte de los MyC muestran un aporte al PBG p.c. casi proporcional a su aporte a la población con NBI¹⁰⁶, excepto los grandes nodos urbanos-productivos que muestran gran desproporción en el aporte a las variables y explican la dispersión de las observaciones, viéndose perjudicados los MyC de mayor población, que son los que acumulan mayor población con NBI.

Por un lado, las localidades de San Jerónimo Sud, General Lagos, PGSM y Alvear, aportan al PBG p.c. en una magnitud significativamente mayor a su aporte a la población con NBI. Por otro lado, Rosario, Santa Fe y, en menor medida VGG, Reconquista y Rafaela, aportan al PBG p.c. en menor proporción que a su aporte a la población con NBI, siendo Rosario y Santa Fe los más perjudicados. El análisis per cápita redefine la situación de los MyC.

La relación del PBG p.c. con la población con NBI es menor que la de recursos coparticipados con la población con NBI (análisis de dispersión anterior). Esto se debe a que la coparticipación p.c. se calcula sobre una base de recursos coparticipables en valores absolutos que se distribuye casi proporcionalmente a la población y está asociada en mayor medida a la población que el PBG. Los MyC con mayor población con NBI coinciden con los más poblados (Rosario y Santa Fe), por lo que reciben más recursos coparticipables y esto disminuye la desigualdad en la distribución.

¹⁰⁶ El 71% de los MyC aportan PBG p.c. en mayor proporción que población con NBI, aunque la mayoría lo hace en baja magnitud (de forma casi proporcional). Si se compara con el análisis en valores absolutos (donde más de 2/3 de los MyC aportaban más población con NBI que PBG), se puede decir que mejora la situación de muchos MyC. El 29% restante de los MyC aportan PBG p.c. en menor proporción que población con NBI.

Conclusiones

Las pautas dadas por la CN y la CPSF apuntalan el criterio redistributivo de reparto con el fin de compensar disparidades e igualar oportunidades (donde la distribución de recursos beneficie a los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos más abundantes), y así buscar la equidad entre las jurisdicciones.

Los criterios con que se reparten los impuestos que forman la masa coparticipable que la Provincia de Santa Fe distribuye entre los MyC dan cuenta de la preponderancia del sesgo devolutivo y, en particular del criterio “en proporción a la población”. El análisis de dispersión cristaliza la preponderancia de dicho criterio en el esquema de coparticipación provincial.

El criterio poblacional para la distribución de recursos coparticipables puede ser tanto devolutivo o redistributivo¹⁰⁷, de acuerdo las condiciones subyacentes y la interacción con otras variables indicativas de la realidad socioproductiva de las localidades. Por tanto, alcanzar la equidad horizontal implica analizar varios indicadores de forma simultánea.

Asimismo, el esquema muestra un sesgo devolutivo en términos de la generación del PBG de los MyC, lo que no apoya al concepto de redistribución territorial. No obstante, presenta tramos redistributivos donde MyC “ricos” y poco poblados reciben recursos coparticipables en menor proporción que su aporte al PBG, situación que resulta de la densidad poblacional de los MyC y la predominancia del criterio de reparto “según

¹⁰⁷ Este criterio puede aportar al sesgo redistributivo si las localidades más pobladas son las más pobres.

la población” y no de una intencionalidad expresa de redistribución de recursos en términos productivos.

Al contrastar los recursos coparticipados con la población con NBI de los MyC, se observa una relación positiva y proporcional entre las variables, la cual se debe a que las localidades más pobladas son las que albergan mayor población con NBI y, dada la preponderancia del criterio de distribución proporcional a la población, reciben más recursos, lo cual puede considerarse deseable en términos de equidad. No obstante, se observan puntos de inequidad y regresividad del sistema en aquellos nodos urbanos-productivos con mayor proporción de población con NBI en relación a su población y a su PBG (VGG, Reconquista y Santa Fe son los principales). Por su lado, la ciudad de Rosario es la excepción debido al gran tamaño de su población, lo que redundaría en la percepción de un mayor volumen de recursos en relación con su población vulnerable. Debe tenerse en cuenta que la Ley de Coparticipación provincial vuelve a distribuir a los Municipios de 1° categoría una parte del remanente, por lo que Rosario y Santa Fe reciben más recursos que el resto de los MyC.

Así, el esquema de reparto de coparticipación entre MyC no es redistributivo en relación con la pobreza de cada jurisdicción (sólo lo es si la localidad que acumula una importante población vulnerable, también acumula una importante proporción de población total de la Provincia).

La cantidad de habitantes y la población con NBI en cada MyC reformula sus necesidades y relativiza la equidad en la distribución de los recursos. Las localidades no deben ser vistas como una unidad geográfica en sí misma, sino como espacios territoriales disímiles con gran diversidad de realidades demográficas y socioeconómicas. Para que un esquema de coparticipación sea lo más equitativo

posible y apunte al desarrollo equivalente de todos los habitantes, deben tenerse en cuenta las disparidades al interior de cada jurisdicción.

Todos los MyC deberían poder proveer igual o similar canasta de bienes y servicios públicos a un tipo impositivo determinado para todos los habitantes de la Provincia. Los recursos coparticipables propician una mejor condición fiscal de los MyC, ayudando a garantizar un nivel de recursos que permita asegurar una canasta mínima de bienes y servicios públicos, independientemente de su capacidad fiscal. En este sentido, el sesgo devolutivo del esquema de coparticipación en relación con la población y con la población con NBI (dado que éstas variables están fuertemente relacionadas con los recursos coparticipables recibidos) puede entenderse ayuda a mejorar la condición fiscal de las localidades (en el sentido de que brinda mayor volumen de recursos a aquellos MyC con mayor población o población con NBI, y que por tanto enfrentan mayores necesidades fiscales). No obstante, no asegura la redistribución de recursos en pos de la equidad, para lo cual se requiere un tratamiento desigual en favor de las localidades con alta incidencia de la población con NBI.

Por otro lado, la cantidad de habitantes al interior de las localidades relativiza el sesgo devolutivo observado en la distribución de las variables analizadas. Cuando se evalúa la distribución a nivel personal al interior de los MyC, se observa inequidad entre los habitantes de los distintos MyC.

El esquema de coparticipación no produce un ingreso coparticipado per cápita equivalente para los habitantes de todos los MyC, lo que genera inequidad *horizontal* entre los habitantes de los distintos MyC. No obstante, el “trato desigual” entre los habitantes de los MyC no necesariamente se traduce en una redistribución interjurisdiccional de los recursos. En este sentido, los habitantes de los MyC de gran

tamaño pasan a verse perjudicados ya que –a igual o menor PBG p.c., mayor población, o mayor población con NBI- perciben menos coparticipación p.c. que otros MyC. Los nodos urbanos-productivos con mayor vulnerabilidad socio-económica son los más afectados.

Los grandes nodos urbanos-productivos forman una agrupación de territorios que determina la fuerza y el sentido de la relación de las variables. Su posicionamiento, en todas las combinaciones de variables analizadas, redefine los resultados.

El esquema de coparticipación tiene un fuerte sesgo devolutivo y si bien puede presentar aspectos redistributivos que propugnen la redistribución interjurisdiccional de recursos¹⁰⁸, no asegura la equidad entre los MyC y sus habitantes, en perjuicio de los grandes nodos urbanos-productivos, donde se observan puntos regresivos del sistema. El esquema debe observar los MyC como un todo, la realidad al interior de cada uno de ellos, y analizar su situación socioeconómica, tomando en cuenta aspectos relacionados a la pobreza y la inequidad.

Respecto de la problemática planteada, se confirma la hipótesis de que el esquema de coparticipación entre los MyC de la Provincia de Santa Fe en el año 2010 no siguió un criterio redistributivo que persiga maximizar la equidad entre las jurisdicciones a través de la redistribución interjurisdiccional de recursos, en especial teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas de cada localidad.

A nivel teórico, el esquema mostró una intención devolutiva a partir de la frecuencia con que se aplican los criterios devolutivos a los tributos y de la importancia relativa de los montos participados bajo estos criterios. Este sesgo devolutivo se verificó en

¹⁰⁸ Esto porque predomina el criterio de la población (que es indicador de capacidad y necesidad fiscal) y no otros criterios devolutivos como el del aporte o recaudación propia.

los análisis realizados, donde los tramos redistributivos observados resultan del peso de la densidad poblacional de los MyC y no de la formulación intencional de pautas de redistribución de recursos.

Desde el marco conceptual del desarrollo local se debería pensar en una nueva Ley de Coparticipación que permita fortalecer la capacidad fiscal de los Municipios y Comunas de manera que puedan disponer de recursos fiscales para diseñar e instrumentar propuestas de desarrollo desde la esfera local.

Por un lado, y en consonancia con los principios de la CN y los objetivos de la Constitución Provincial, un esquema redistributivo permitiría equiparar la base de recursos públicos para todas las localidades, dando la oportunidad de promover instancias locales de desarrollo en aquellas más atrasadas y así propender una convergencia en el desarrollo de las localidades¹⁰⁹.

No obstante, desde la mirada del desarrollo local las políticas públicas no necesariamente aseguran el desarrollo de la localidad, ya que, como se vio en el apartado teórico, existe una multiplicidad de factores -principalmente endógenos- que lo determinan, donde la intervención gubernamental es parte de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio. Desde esta visión, la potencialidad de desarrollo local puede pensarse como un factor a tener en cuenta a la hora de construir los criterios de reparto.

Si se parte de la base que el desarrollo es endógeno y que sus determinantes son inherentes a cada territorio, y que éste derrama hacia otros territorios, puede pensarse que el esquema de distribución de recursos debería asimismo sostener ciertos

¹⁰⁹ Partiendo del supuesto de que la existencia de asimetrías en la provisión de bienes públicos modifica las ecuaciones económicas de las inversiones privadas.

aspectos devolutivos, a fin de no desfinanciar a aquellas localidades con mayor stock de capital intangible y sinérgico, de forma de que puedan desplegar su potencial de desarrollo y expandirlo desde abajo hacia arriba y hacia los lados.

En esta línea, las localidades urbanas de gran tamaño con un importante potencial de desarrollo local (dado su amplio capital económico-productivo, social, cultural e institucional) presentan a su vez los mayores desafíos en relación con la problemática de la pobreza. Estas localidades deberían poder acceder a la cantidad de recursos que les permita neutralizar las deficiencias socioeconómicas del territorio y así catapultar sus posibilidades de desarrollo y de derrame y expansión a otras áreas.

Una nueva ley de coparticipación debería tener en cuenta criterios objetivos relacionados a la vulnerabilidad social de las localidades y las brechas de desarrollo entre ellas, procurando asimismo no deteriorar la capacidad fiscal de aquellos territorios con potencial de desarrollo local. Cabe aclarar que la disponibilidad de recursos es una condición necesaria pero no suficiente p/ el desarrollo local dado que, como se expresara en el apartado teórico, existen otros determinantes.

La investigación se realizó sólo para el año 2010 dada la limitación en la disponibilidad de información publicada para todos los MyC de la Provincia. No obstante, puede ampliarse el periodo de tiempo del análisis en caso de contar con mayor información, o incluso actualizarse con el próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, permitiendo un análisis comparativo.

La temática es dinámica y está en constante evolución, requiriendo un monitoreo continuo a fin de que el esquema de coparticipación acompañe la realidad de las localidades y permita avanzar en su desarrollo. Por esta razón se plantea la posibilidad

de proseguir con ulteriores trabajos de investigación que ahonden en la identificación de las problemáticas asociadas al esquema vigente para poder avanzar en su continua actualización. Futuras investigaciones pueden extender el análisis a la totalidad de recursos transferidos a los MyC por la Provincia, incluyendo las transferencias no automáticas, los recursos propios recaudados en cada localidad y otros recursos trasferidos desde niveles superiores de gobierno. Un análisis que abarque la totalidad de recursos impactaría en las conclusiones aquí arribadas si una baja percepción de recursos coparticipables se complementa con otros recursos, lo cual puede plantearse para un análisis futuro. Del mismo modo, también pueden considerarse las necesidades de financiamiento de cada localidad, de modo de tener una aproximación más completa a la realidad financiera de cada una de ellas.

Asimismo, puede complementarse con el análisis de otras variables socioeconómicas distintas a las aquí seleccionadas y con abordajes metodológicos alternativos.

Se destaca que la Provincia de Santa Fe cuenta con un espacio para enfrentar este desafío, dado por la Comisión Provincial de Coordinación Fiscal¹¹⁰.

¹¹⁰ Creada por el Decreto 1.477 del 4 de junio de 2008, entre sus atribuciones se destaca: "Intervenir en la formulación y/o elaboración de un proyecto de coordinación fiscal entre la Provincia y los Municipios y Comunas, que reformule el esquema de coparticipación vigente (ART. 6 inc. h), para lo cual deberá realizar un estudio y análisis pormenorizado de:

- El ejercicio de las competencias, servicios y funciones por cada uno de los distintos planos de gobierno provincial (provincia, municipios y comunas);
- Los niveles del gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones involucradas;
- La correspondencia entre las competencias, servicios y funciones, con los recursos de las respectivas jurisdicciones;
- Los instrumentos tributarios provinciales, municipales y comunales, en vista a una adecuada complementación;
- Los organismos recaudadores provincial, municipales y comunales.

Bibliografía

Alvarez, C., Manes, M., Paredes, P., & Ivani, G.(s.f). *El acceso al crédito y de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina*. UNC. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas.

Anderson, D., Sweeney, D. & Williams, T., (2008). *Estadística para administración y economía*. 10ª. Edición. Cengage Learning.

Arroyo, D. (1997). *Estilos de Gestión y políticas municipales en Argentina*.

Arroyo, D. (2003). *Portal de Desarrollo Humano Local*. Recuperado el 26 de 02 de 2013, de <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/118>

Auditoría General de la Nación (2014). *Estudio Especial. Informe y Estudio sobre Deuda Pública-Deuda Pública Provincial. Sustentabilidad y Contingencia que impactan en la Deuda Pública Nacional*. Aprobado por Resolución 002/2015. Obtenido de: https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/informe_002_2015.pdf

Boisier, Sergio (1999). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Documento comisionado pro la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia. Santiago de Chile, Agosto de 1999.

Capello, M., Diarte, G., & Freille, S. (s.f.). *Seminario sobre financiamiento local - UNLP*. Obtenido de http://www.econo.unlp.edu.ar/articulo/2013/6/14/ii_jornadas_iberamericanas_de_fin_ancion_local

Capriglioni, Cayetano (2003). Estadística, Tomo I. 3ra Edición, Editorial 3C. “Colección Franja Marrón”.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (2002). Hacia un Sistema Tributario permanente para Argentina. Informe final, 4 de octubre de 2002.

CEPAL, CFI, IPEC (2007). PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (1993 a 2006), obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/57452/279607/file/PBG.pdf>

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P., (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes. Serie Gestión Pública # 47, CEPAL-ILPES.

Cont, W., Juarros, P., & Porto, A. (Abril de 2013). En Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino, Edición de Económica, revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (2013).

Díaz Frers, L. (2013). Debajo del Laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios. *Versión Preliminar del documento de trabajo presentado en el 16° Seminario sobre federalismo fiscal. UNLP*. La Plata. Recuperado el Julio de 2013, de Universidad Nacional de la Plata: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/34079/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (24-26 de enero de 2012). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República*

Argentina. Recuperado en mayo de 2013, de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, (Junio de 2010). Obtenido de <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, (s/f). Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los Gobiernos Locales en Argentina. Obtenido de https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/municipios/documentos/regienes_provinciales_de_coparticipaci%C3%B3n_de_recursos.pdf.

Fiorentino, Raúl; “Notas De Clase –Taller Sobre Políticas De Desarrollo Local”; Maestría en Gestión del Desarrollo Territorial, Facultad de Ciencias Económicas, UNR, agosto de 2012.

García Delgado, D. (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Of. de Publicaciones del CBC, UBA.

Gelli, María Angélica (2011). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada; Tomo I y II; Ed La Ley, 2011, 4ta edición ampliada y actualizada.

Gervasoni, Carlos & Porto, Raúl (2013); Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino. Ed. Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

Ghilardi, M.F.; Yoya, M.A.; Lapelle, H; Zabala, P.; Scarione Avellaneda, M.V & Woelflin, M.L, (2018) Cuaderno N° 117, Producto Bruto Geográfico de Rosario y el Aglomerado Gran Rosario (Serie 2004-2014). Actualización del Año Base y Revisión Metodológica. UNR, Facultad De Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Economía, Instituto De Investigaciones Económicas.

Gonzalez Orozco, Matías (2016); Federalismo fiscal en la Argentina y la coparticipación de impuestos. Trabajo de Investigación, Mendoza.

Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), Fundación Mediterránea (2015); ¿Cómo reparten recursos entre provincias otros países? Documento de investigación.

Jarach, Dino (1996); Finanzas Públicas y Derecho Tributario; Ed. Abeledo-Perrot; 3ra Ed.

Madoery, Oscar, (2003); ¿Cómo aproximarnos al desarrollo local desde una perspectiva política?, Disponible en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Madoery_aproximarnos.pdf

Manzanal, Mabel (2007); La coparticipación de impuestos en la Argentina ¿un dilema para las actuales propuestas de desarrollo territorial?. Revista Realidad Económica N° 225.

Manzanal, Mabel, Desarrollo territorial e integración nacional ¿convergencia o divergencia?", en Jose Nun y Alejandro Grimson (comp.) Territorios, identidades y federalismo, Edhasa, ISBN 978-987-628-026-6, p.101-110 (183), Buenos Aires, 2008

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Dirección de Información y Coyuntura. Nota Técnica N°67, FISCAL, correspondiente al Informe Económico N° 82, Primer Trimestre de 2013. Disponible en:

https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/NOTA%20TECNICA%2067%20-%20IET%2082.pdf

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, McGraw-Hill, Madrid. Quinta edición.

Piffano, H. (1998). La coparticipación Federal de Impuestos y los criterios de reparto. Documento 5 CEDI. Fundación Gobierno y Sociedad. Disponible en <https://es.scribd.com/document/325139179/La-Coparticipacion-Federal-y-Los-Criterios-de-Reparto-Piffano>

Piffano, H. (2004). Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques positivos y normativos. Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Economía, abril de 2004.

Porto, A., Garriga, M., & Rosales, W., (2011). En Temas de economía de los gobiernos municipales; Ed. Dunken, 2012.

Porto, A., Porto, N., & Tortarolo, D. (s.f.). *Seminario sobre financiamiento local UNLP*. Recuperado el Julio de 2013, de Universidad Nacional de la Plata: http://www.econo.unlp.edu.ar/articulo/2013/6/14/ii_jornadas_iberamericanas_de_financiacion_local

Sabic, M. Alejandra, (2014). Principios constitucionales aplicables a la materia tributaria; Revista Jurídica on line “Tu espacio Jurídico”. Disponible en

<https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2014/08/29/principios-constitucionales-aplicables-a-la-materia-tributaria/>

Trapé, A., Molina, R., & Botteón, C. (2003). Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3483>.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2000). “Desarrollo Endógeno y Globalización”. Revista Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. XXVI, N° 79. Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, Antonio (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, (11),183-210.[fecha de Consulta 25 de Octubre de 2020]. ISSN: 1695-7253. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=289/28901109>

Sitios web consultados

DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL CON LAS PROVINCIAS;
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA; <https://www.indec.gob.ar/>

MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE;
<http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93779#>

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE NORMATIVA (SIN) de la Provincia de Santa Fe;
<https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Anexo I: Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe. Año 2010.

JURISDICCIÓN LOCAL	MUNICIPALIDAD O COMUNA	DEPARTAMENTO	NODO	JURISDICCIÓN LOCAL	MUNICIPALIDAD O COMUNA	DEPARTAMENTO	NODO
ARMSTRONG	M	BELGRANO	4	CLUCELLAS	C	CASTELLANOS	2
LAS ROSAS	M	BELGRANO	4	COLONIA CELLO	C	CASTELLANOS	2
LAS PAREJAS	M	BELGRANO	4	COLONIA ITURRASPE	C	CASTELLANOS	2
BOUQUET	C	BELGRANO	4	COLONIA RAQUEL	C	CASTELLANOS	2
MONTES DE OCA	C	BELGRANO	4	CORONEL FRAGA	C	CASTELLANOS	2
TORTUGAS	C	BELGRANO	4	EGUSQUIZA	C	CASTELLANOS	2
CASILDA	M	CASEROS	4	ESMERALDA	C	CASTELLANOS	2
AREQUITO	C	CASEROS	4	ESTACION CLUCELLAS	C	CASTELLANOS	2
ARTEAGA	C	CASEROS	4	EUSEBIA	C	CASTELLANOS	2
BIGAND - CASEROS	C	CASEROS	4	EUSTOLIA	C	CASTELLANOS	2
CHABAS	C	CASEROS	4	FIDELA	C	CASTELLANOS	2
LOS MOLINOS	C	CASEROS	4	GALISTEO	C	CASTELLANOS	2
SANDFORD	C	CASEROS	4	GARIBALDI	C	CASTELLANOS	2
SAN JOSE DE LA ESQUINA	C	CASEROS	4	HUGENTOBLER	C	CASTELLANOS	2
VILLADA	C	CASEROS	4	HUMBERTO 1	C	CASTELLANOS	2
BERABEVU	C	CASEROS	5	JOSEFINA	C	CASTELLANOS	2
CHAÑAR LADEADO	C	CASEROS	5	LEHMAN	C	CASTELLANOS	2
GODEKEN	C	CASEROS	5	MARGARITA - CASTELLANOS	C	CASTELLANOS	2
LOS QUIRQUINCHOS	C	CASEROS	5	MARIA JUANA	C	CASTELLANOS	2
RAFAELA	M	CASTELLANOS	2	MAUA	C	CASTELLANOS	2
SUNCHALES	M	CASTELLANOS	2	PRESIDENTE ROCA	C	CASTELLANOS	2
FRONTERA	M	CASTELLANOS	2	PUEBLO MARINI	C	CASTELLANOS	2
ALDAO - CASTELLANOS	C	CASTELLANOS	2	RAMONA	C	CASTELLANOS	2
ANGELICA	C	CASTELLANOS	2	SAGUIER	C	CASTELLANOS	2
ATALIVA	C	CASTELLANOS	2	SAN ANTONIO	C	CASTELLANOS	2
AURELIA	C	CASTELLANOS	2	SANTA CLARA DE SAGUIER	C	CASTELLANOS	2
BAUER Y SIGEL	C	CASTELLANOS	2	SAN VICENTE	C	CASTELLANOS	2
BELLA ITALIA	C	CASTELLANOS	2	SUSANA	C	CASTELLANOS	2
BICHA	C	CASTELLANOS	2	TACURAL	C	CASTELLANOS	2
BIGAND - CASTELLANOS	C	CASTELLANOS	2	TACURALES	C	CASTELLANOS	2
CASTELLANOS	C	CASTELLANOS	2	VILA	C	CASTELLANOS	2

VILLA SAN JOSE	C	CASTELLANOS	2	CAFFERATA	C	GENERAL LOPEZ	5
VIRGINIA	C	CASTELLANOS	2	CAÑADA DEL UCLE	C	GENERAL LOPEZ	5
ZENON PEREYRA	C	CASTELLANOS	2	CARMEN	C	GENERAL LOPEZ	5
VILLA CONSTITUCION	M	CONSTITUCION	4	CARRERAS	C	GENERAL LOPEZ	5
ALCORTA	C	CONSTITUCION	4	COLONIA CHRISTOPHERSEN	C	GENERAL LOPEZ	5
CAÑADA RICA	C	CONSTITUCION	4	CHAPUY	C	GENERAL LOPEZ	5
CEPEDA	C	CONSTITUCION	4	CHOVET	C	GENERAL LOPEZ	5
EMPALME VILLA CONSTITUCION	C	CONSTITUCION	4	DIEGO DE ALVEAR	C	GENERAL LOPEZ	5
GENERAL GELLY	C	CONSTITUCION	4	ELORTONDO	C	GENERAL LOPEZ	5
GODOY	C	CONSTITUCION	4	HUGHES	C	GENERAL LOPEZ	5
J.B. MOLINA	C	CONSTITUCION	4	LABORDEBOY	C	GENERAL LOPEZ	5
JUNCAL	C	CONSTITUCION	4	LA CHISPA	C	GENERAL LOPEZ	5
LA VANGUARDIA	C	CONSTITUCION	4	LAZZARINO	C	GENERAL LOPEZ	5
MAXIMO PAZ	C	CONSTITUCION	4	MAGGIOLO	C	GENERAL LOPEZ	5
PAVON	C	CONSTITUCION	4	MARIA TERESA	C	GENERAL LOPEZ	5
PAVON ARRIBA	C	CONSTITUCION	4	MELINCUE	C	GENERAL LOPEZ	5
PEYRANO	C	CONSTITUCION	4	MIGUEL TORRES	C	GENERAL LOPEZ	5
RUEDA	C	CONSTITUCION	4	MURPHY	C	GENERAL LOPEZ	5
SANTA TERESA	C	CONSTITUCION	4	SANCTI SPIRITU	C	GENERAL LOPEZ	5
SARGENTO CABRAL	C	CONSTITUCION	4	SAN EDUARDO	C	GENERAL LOPEZ	5
THEOBALD	C	CONSTITUCION	4	SAN FRANCISCO DE SANTA FE	C	GENERAL LOPEZ	5
BOMBAL	C	CONSTITUCION	5	SAN GREGORIO	C	GENERAL LOPEZ	5
CAYASTA	C	GARAY	3	SANTA ISABEL	C	GENERAL LOPEZ	5
HELVECIA	C	GARAY	3	TEODELINA	C	GENERAL LOPEZ	5
SANTA ROSA	C	GARAY	3	WHELWRIGHT	C	GENERAL LOPEZ	5
COLONIA MASCAS	C	GARAY	3	AVELLANEDA	M	GENERAL OBLIGADO	1
SALADERO CABAL	C	GARAY	3	RECONQUISTA	M	GENERAL OBLIGADO	1
FIRMAT	M	GENERAL LOPEZ	5	VILLA OCAMPO	M	GENERAL OBLIGADO	1
RUFINO	M	GENERAL LOPEZ	5	MALABRIGO	M	GENERAL OBLIGADO	1
VILLA CAÑAS	M	GENERAL LOPEZ	5	LAS TOSCAS	M	GENERAL OBLIGADO	1
VENADO TUERTO	M	GENERAL LOPEZ	5	ARROYO CEIBAL	C	GENERAL OBLIGADO	1
AMENABAR	C	GENERAL LOPEZ	5	BERNA	C	GENERAL OBLIGADO	1
AARON CASTELLANOS	C	GENERAL LOPEZ	5	EL ARAZA	C	GENERAL OBLIGADO	1

EL SOMBRERITO	C	GENERAL OBLIGADO	1	EMILIA	C	LA CAPITAL	3
EL RABON	C	GENERAL OBLIGADO	1	LLAMBI CAMPBELL	C	LA CAPITAL	3
FLORENCIA	C	GENERAL OBLIGADO	1	MONTE VERA	C	LA CAPITAL	3
INGENIERO CHANOURDIE	C	GENERAL OBLIGADO	1	NELSON	C	LA CAPITAL	3
LANTERI	C	GENERAL OBLIGADO	1	SAN PEDRO	C	LA CAPITAL	3
LA SARITA	C	GENERAL OBLIGADO	1	SAUCE VIEJO	C	LA CAPITAL	3
LAS GARZAS	C	GENERAL OBLIGADO	1	ARROYO LEYES	C	LA CAPITAL	3
LOS LAURELES	C	GENERAL OBLIGADO	1	SAN JOSE DEL RINCON	C	LA CAPITAL	3
SAN ANTONIO DE OBLIGADO	C	GENERAL OBLIGADO	1	ESPERANZA	M	LAS COLONIAS	3
TACUARENDI	C	GENERAL OBLIGADO	1	SAN CARLOS CENTRO	M	LAS COLONIAS	3
VILLA ANA	C	GENERAL OBLIGADO	1	CAVOUR	C	LAS COLONIAS	3
VILLA GUILLERMINA	C	GENERAL OBLIGADO	1	COLONIA SAN JOSE	C	LAS COLONIAS	3
GUADALUPE NORTE	C	GENERAL OBLIGADO	1	CULULU	C	LAS COLONIAS	3
NICANOR E. MOLINA	C	GENERAL OBLIGADO	1	ELISA	C	LAS COLONIAS	3
CAÑADA DE GOMEZ	M	IRIONDO	4	EMPALME SAN CARLOS	C	LAS COLONIAS	3
TOTORAS	M	IRIONDO	4	FELICIA	C	LAS COLONIAS	3
BUSTINZA	C	IRIONDO	4	FRANCK	C	LAS COLONIAS	3
CARRIZALES	C	IRIONDO	4	GRUTLY	C	LAS COLONIAS	3
CLASSON	C	IRIONDO	4	HIPATIA	C	LAS COLONIAS	3
CORREA	C	IRIONDO	4	HUMBOLT	C	LAS COLONIAS	3
LUCIO V. LOPEZ	C	IRIONDO	4	ITUZAINGO	C	LAS COLONIAS	3
OLIVEROS	C	IRIONDO	4	JACINTO L. ARAUZ	C	LAS COLONIAS	3
PUEBLO ANDINO	C	IRIONDO	4	LA PELADA	C	LAS COLONIAS	3
SALTO GRANDE	C	IRIONDO	4	LAS TUNAS	C	LAS COLONIAS	3
SERODINO	C	IRIONDO	4	MARIA LUISA	C	LAS COLONIAS	3
VILLA ELOISA	C	IRIONDO	4	MATILDE	C	LAS COLONIAS	3
SANTA FE	M	LA CAPITAL	3	NUEVO TORINO	C	LAS COLONIAS	3
LAGUNA PAIVA	M	LA CAPITAL	3	PILAR	C	LAS COLONIAS	3
SANTO TOME	M	LA CAPITAL	3	PROGRESO	C	LAS COLONIAS	3
RECREO	M	LA CAPITAL	3	PROVIDENCIA	C	LAS COLONIAS	3
ARROYO AGUIAR	C	LA CAPITAL	3	PUJATO NORTE	C	LAS COLONIAS	3
CABAL	C	LA CAPITAL	3	RIVADAVIA	C	LAS COLONIAS	3
CANDIOTTI	C	LA CAPITAL	3	SA PEREYRA	C	LAS COLONIAS	3

SAN AGUSTIN	C	LAS COLONIAS	3	CARMEN DEL SAUCE	C	ROSARIO	4
SAN CARLOS NORTE	C	LAS COLONIAS	3	CORONEL BOGADO	C	ROSARIO	4
SAN CARLOS SUR	C	LAS COLONIAS	3	CORONEL DOMINGUEZ	C	ROSARIO	4
SAN GERONIMO DEL SAUCE	C	LAS COLONIAS	3	ESTACION ALVEAR	C	ROSARIO	4
SAN GERONIMO NORTE	C	LAS COLONIAS	3	FIGHIERA	C	ROSARIO	4
SAN MARIANO	C	LAS COLONIAS	3	GENERAL LAGOS	C	ROSARIO	4
SANTA CLARA DE BUENA VISTA	C	LAS COLONIAS	3	IBARLUCEA	C	ROSARIO	4
SANTA MARIA CENTRO	C	LAS COLONIAS	3	PIÑERO	C	ROSARIO	4
SANTA MARIA NORTE	C	LAS COLONIAS	3	PUEBLO ESTHER	C	ROSARIO	4
SANTO DOMINGO	C	LAS COLONIAS	3	PUEBLO MUÑOZ	C	ROSARIO	4
SARMIENTO	C	LAS COLONIAS	3	PUEBLO URANGA	C	ROSARIO	4
SOUTOMAYOR	C	LAS COLONIAS	3	SOLDINI	C	ROSARIO	4
TOSTADO	M	NUEVE DE JULIO	2	VILLA AMELIA	C	ROSARIO	4
ESTEBAN RAMS	C	NUEVE DE JULIO	2	ZABALLA	C	ROSARIO	4
GATO COLORADO	C	NUEVE DE JULIO	2	CERES	M	SAN CRISTOBAL	2
JUAN DE GARAY	C	NUEVE DE JULIO	2	SAN CRISTOBAL	M	SAN CRISTOBAL	2
LOGROÑO	C	NUEVE DE JULIO	2	AGUARA	C	SAN CRISTOBAL	2
GREGORIA P. DE DENIS	C	NUEVE DE JULIO	2	AMBROSETTI	C	SAN CRISTOBAL	2
MONTEFIORE	C	NUEVE DE JULIO	2	ARRUFO	C	SAN CRISTOBAL	2
POZO BORRADO	C	NUEVE DE JULIO	2	CAPIVARA	C	SAN CRISTOBAL	2
SAN BERNARDO - 9 DE JULIO	C	NUEVE DE JULIO	2	COLONIA ANA	C	SAN CRISTOBAL	2
SANTA MARGARITA	C	NUEVE DE JULIO	2	COLONIA BOSSI	C	SAN CRISTOBAL	2
VILLA MINETTI	C	NUEVE DE JULIO	2	COLONIA DOS ROSAS	C	SAN CRISTOBAL	2
ROSARIO	M	ROSARIO	4	COLONIA ROSA	C	SAN CRISTOBAL	2
ARROYO SECO	M	ROSARIO	4	CONSTANZA	C	SAN CRISTOBAL	2
GRANADERO BAIGORRIA	M	ROSARIO	4	CURUPAYTI	C	SAN CRISTOBAL	2
PEREZ	M	ROSARIO	4	HERSILIA	C	SAN CRISTOBAL	2
VILLA GDOR. GALVEZ	M	ROSARIO	4	HUANQUEROS	C	SAN CRISTOBAL	2
FUNES	M	ROSARIO	4	LA CABRAL	C	SAN CRISTOBAL	2
ACEBAL	C	ROSARIO	4	LA CLARA	C	SAN CRISTOBAL	2
ALBARELLOS	C	ROSARIO	4	LA LUCILA	C	SAN CRISTOBAL	2
ALVAREZ	C	ROSARIO	4	LA RUBIA	C	SAN CRISTOBAL	2
ARMINDA	C	ROSARIO	4	LAS AVISPAS	C	SAN CRISTOBAL	2

LAS PALMERAS	C	SAN CRISTOBAL	2	LOPEZ	C	SAN JERONIMO	3
MOISES VILLE	C	SAN CRISTOBAL	2	MACIEL	C	SAN JERONIMO	3
MONIGOTES	C	SAN CRISTOBAL	2	MONJE	C	SAN JERONIMO	3
MONTE OSCURIDAD	C	SAN CRISTOBAL	2	SAN EUGENIO	C	SAN JERONIMO	3
ÑANDUCITA	C	SAN CRISTOBAL	2	SAN FABIAN	C	SAN JERONIMO	3
PALACIOS	C	SAN CRISTOBAL	2	CENTENO	C	SAN JERONIMO	4
PORTUGALETTE	C	SAN CRISTOBAL	2	SAN GENARO	C	SAN JERONIMO	4
SAN GUILLERMO	C	SAN CRISTOBAL	2	SAN GENARO NORTE	C	SAN JERONIMO	4
SANTURCE	C	SAN CRISTOBAL	2	SAN JUSTO	M	SAN JUSTO	3
SOLEDAD	C	SAN CRISTOBAL	2	ANGELONI	C	SAN JUSTO	3
SUARDI	C	SAN CRISTOBAL	2	CAYASTACITO	C	SAN JUSTO	3
VILLA SARALEGUI	C	SAN CRISTOBAL	2	CRESPO	C	SAN JUSTO	3
VILLA TRINIDAD	C	SAN CRISTOBAL	2	ESCALADA	C	SAN JUSTO	3
ALEJANDRA	C	SAN JAVIER	1	ESTHER	C	SAN JUSTO	3
COLONIA DURAN	C	SAN JAVIER	1	LA CAMILA	C	SAN JUSTO	3
ROMANG	C	SAN JAVIER	1	LA CRIOLLA	C	SAN JUSTO	3
SAN JAVIER	M	SAN JAVIER	3	LA PENCA Y CARAGUATA	C	SAN JUSTO	3
CACIQUE ARIACAIQUIN	C	SAN JAVIER	3	NARE	C	SAN JUSTO	3
LA BRAVA	C	SAN JAVIER	3	PEDRO GOMEZ CELLO	C	SAN JUSTO	3
CORONDA	M	SAN JERONIMO	3	RAMAYON	C	SAN JUSTO	3
GALVEZ	M	SAN JERONIMO	3	SAN BERNARDO - SAN JUSTO	C	SAN JUSTO	3
AROCENA	C	SAN JERONIMO	3	SAN MARTIN NORTE	C	SAN JUSTO	3
BARRANCAS	C	SAN JERONIMO	3	SILVA	C	SAN JUSTO	3
CAMPO PIAGGIO	C	SAN JERONIMO	3	VERA Y PINTADO	C	SAN JUSTO	3
CASALEGNO	C	SAN JERONIMO	3	VIDELA	C	SAN JUSTO	3
DESVIO ARIJON	C	SAN JERONIMO	3	COLONIA DOLORES	C	SAN JUSTO	3
ESTACION DIAZ	C	SAN JERONIMO	3	CAPITAN BERMUDEZ	M	SAN LORENZO	4
ESTACION IRIGOYEN	C	SAN JERONIMO	3	CARCARAÑA	M	SAN LORENZO	4
GABOTO	C	SAN JERONIMO	3	FRAY LUIS BELTRAN	M	SAN LORENZO	4
GESSLER	C	SAN JERONIMO	3	SAN LORENZO	M	SAN LORENZO	4
IRIGOYEN	C	SAN JERONIMO	3	ROLDAN	M	SAN LORENZO	4
LARRECHEA	C	SAN JERONIMO	3	PUERTO GENERAL SAN MARTIN	M	SAN LORENZO	4
LOMA ALTA	C	SAN JERONIMO	3	ALDAO - SAN LORENZO	C	SAN LORENZO	4

CORONEL ARNOLD	C	SAN LORENZO	4	GOLONDRINA	C	VERA	1
FUENTES	C	SAN LORENZO	4	INTIYACO	C	VERA	1
JESUS MARIA - TIMBUES	C	SAN LORENZO	4	LOS AMORES	C	VERA	1
LUIS PALACIOS	C	SAN LORENZO	4	TARTAGAL	C	VERA	1
PUJATO	C	SAN LORENZO	4				
RICARDONE	C	SAN LORENZO	4				
SAN JERONIMO SUR	C	SAN LORENZO	4				
VILLA MUGUETA	C	SAN LORENZO	4				
SAN JORGE	M	SAN MARTIN	2				
SASTRE	M	SAN MARTIN	2				
CASTELAR	C	SAN MARTIN	2				
CRISPI	C	SAN MARTIN	2				
LAS PETACAS	C	SAN MARTIN	2				
SAN MARTIN DE LAS ESCOBAS	C	SAN MARTIN	2				
TRAILL	C	SAN MARTIN	2				
EL TREBOL	M	SAN MARTIN	4				
CAÑADA ROSQUIN	C	SAN MARTIN	4				
CARLOS PELLEGRINI	C	SAN MARTIN	4				
CASAS	C	SAN MARTIN	4				
COLONIA BELGRANO	C	SAN MARTIN	4				
LANDETA	C	SAN MARTIN	4				
LAS BANDURRIAS	C	SAN MARTIN	4				
LOS CARDOS	C	SAN MARTIN	4				
MARIA SUSANA	C	SAN MARTIN	4				
PIAMONTE	C	SAN MARTIN	4				
VERA	M	VERA	1				
CALCHAQUI	M	VERA	1				
FORTIN OLMOS	C	VERA	1				
LA GALLARETA	C	VERA	1				
MARGARITA - VERA	C	VERA	1				
TOBA	C	VERA	1				
CAÑADA OMBU	C	VERA	1				
GARABATO	C	VERA	1				

Nota: este listado contempla los 363 MyC existentes en 2010. A los efectos de los análisis realizados en este estudio no se tomaron en cuenta 53 MyC para los cuales no se disponía de toda la información para el año 2010, reduciéndose el universo a 310 MyC.

Anexo II: Normativa Relacionada a la Distribución de los Recursos

Coparticipables

En este capítulo se relevan las fuentes del derecho que institucionalizan la distribución de recursos entre los MyC de la Provincia de Santa Fe.

En primer lugar, se relevan las normas propias de la Provincia para luego abordar la normativa nacional.

A. Constitución Provincial

En el **Preámbulo** de la Constitución de la Provincia de Santa Fe (CPSF) se reseñan como objetivos de la forma de gobierno el fomentar la *cooperación y solidaridad sociales; promover el bienestar general; impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social; afirmar la vigencia del federalismo y del régimen municipal*; –entre otros-.

Asimismo, la **Declaración de Principios, Derechos, Garantías y Deberes** de la CPSF expresa una serie de condiciones y pautas pertinentes al presente estudio, a saber:

Artículo 1: *“La Provincia de Santa Fe, como miembro del Estado federal argentino, y con la población y el territorio que por derecho le corresponden, organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democráticos, representativo y republicano, de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad y de los deberes*

de solidaridad recíproca de los miembros de la colectividad, de acuerdo con las condiciones y limitaciones emergentes de la Constitución Nacional”.

Artículo 5: “(...) Todos los habitantes de la Provincia están obligados a concurrir a los gastos públicos según su capacidad contributiva. El régimen tributario puede inspirarse en criterios de progresividad”.

Artículo 6: “Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran”.

Artículo 8: “Todos los habitantes de la Provincia son iguales ante la Ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad”.

En el *Artículo 25* de la misma sección, la CPSF manifiesta de forma expresa el objetivo de promover el desarrollo e integración de las regiones del territorio Provincial:

“El Estado provincial promueve el desarrollo e integración económicos de las diferentes zonas de su territorio, en correlación con la economía nacional, y a este fin orienta la iniciativa económica privada y la estimula mediante una adecuada política tributaria (...)”.

En la Sección VII: Capítulo único - **Régimen municipal**, el art. 107 define y norma la organización de municipios y comunas, y refiere a los recursos financieros que estos gobiernos locales accederán:

“A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata. Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, (...)”.

B. Leyes Provinciales

1. Coparticipación de Impuestos a Municipalidades y Comunas. Régimen. Ley 7.457/75 modificada por Ley 8.437/79

Mediante Ley 10.197, la Provincia de Santa Fe adhirió al régimen de Coparticipación Federal, estableciendo la forma en que se distribuyen los recursos de coparticipación federal a los distintos municipios y comunas de la provincia mediante Ley 7.457/75, modificada por Ley 8.437/79.

De esta Ley se desprende la *distribución primaria* entre Provincia y municipios y comunas, al establecer que el Poder Ejecutivo Provincial distribuirá:

- A las *municipalidades* de la provincia de Santa Fe el 8% del importe que se le liquide por su participación en todos los gravámenes nacionales incluidos en el régimen de la ley 20.221¹¹¹ (Artículo 1°).
- Del remanente del punto anterior, el 3% entre las *comunas* (Artículo 2°).

¹¹¹ Ley de Coparticipación Federal de Impuestos sancionada el 21 de marzo de 1973, previa a la que rige actualmente, vigente a partir del 1° de enero de 1973 y hasta el 31 de diciembre de 1980.

- Una vez cumplido los puntos precedentes, el 3% entre las ciudades de Rosario y Santa Fe por ser municipios de primera categoría (Artículo 3°).

La *distribución secundaria* de dichos recursos entre la nómina de municipios y comunas que atañen a los Artículos 1° y 2°, queda determinada por prorratores con validez de tres años (Artículo S/N); que se conforman de acuerdo a la *población* que se asigne a cada perceptor (según lo informado por Instituto Provincial de Estadística y Censos); a los *recursos propios* percibidos cada año anterior (con exclusión de los provenientes del crédito y las participaciones provinciales); y un *porcentaje que se distribuye en partes iguales* entre municipios y comunas.

Con esto, la Ley determina de forma expresa la distribución primaria (entre Municipalidades, Comunas y Municipios de 1° Categoría) con coeficientes fijos, mientras que la distribución secundaria se realiza con porcentajes móviles y que cambian cada 3 años; pero sin hacer referencia a pautas de distribución como las que establece la CN, art. 75. Inc 2.

Si bien los porcentajes de reparto resultantes no se conforman teniendo en cuenta las desigualdades interjurisdiccionales de forma expresa, el hecho de tomar en cuenta la población y los recursos propios percibidos en el año precedente para construir el sistema de prorratores, incorpora aspectos de la dimensión de la capacidad fiscal de cada municipio, el stock de recursos para proveer bienes públicos y la eficacia recaudatoria.

2. Ingresos Brutos. Ley 12.397 - Complementaria del presupuesto de gastos y cálculo de recursos para el ejercicio 2005

Esta Ley¹¹² establece en su Artículo N° 48 que: “a partir de su vigencia la provincia participará a los municipios y comunas el 90% de la recaudación del impuesto (ingresos brutos), de conformidad a las disposiciones previstas en la ley 7.457, modificada por ley 8.437”.

El tope del 90% es eliminado en 2008¹¹³, coparticipándose así la totalidad de la recaudación de ingresos brutos a municipios y comunas.

En cuanto a la distribución, reproduce el análisis anterior, al aplicarse los mismos criterios y parámetros que para distribuir la coparticipación federal a los MyC.

3. Impuesto Inmobiliario y Patente Automotor. Código Fiscal de la Provincia de Santa Fe

El Código Fiscal rige sobre las obligaciones fiscales -impuestos, tasas y contribuciones- que establezca la Provincia de Santa Fe, en forma conjunta con las leyes fiscales especiales.

Se encarga de reglamentar los criterios a tener en cuenta para la distribución secundaria de los impuestos coparticipables a niveles locales de gobierno: el *Impuesto Inmobiliario* (el mandato de coparticipar este impuesto deviene del Artículo 107 de la Constitución Provincial) y el *Impuesto sobre Patente Automotor*.

¹¹² Promulgada el 23-12-2004, Dto. 2795/2004; Publicada en B.O. el 11-01-2005.

¹¹³ La Ley 12.814-07 (Promulgada el 17-12-2007, y publicada en B.O. el 21-12-2007) en su art. 1° establece que a partir del día 1° de enero de 2008, el Poder Ejecutivo participará a las Municipalidades y Comunas el ciento por ciento (100%) del producido de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos de conformidad a las disposiciones previstas en la Ley 7457, modificada por la Ley 8437. Con esto (en su art. 2) deroga el artículo 48 de la Ley 12.397.

El Artículo 120 del Código Fiscal establece que el producido del **Impuesto Inmobiliario**¹¹⁴ se distribuirá coparticipando el 50% a los municipios y comunas. La distribución se efectuará en forma diaria, directa y automática, teniendo en cuenta los siguientes parámetros: a) el 80% (ochenta por ciento) en forma directamente proporcional a la emisión del Impuesto Inmobiliario total para cada jurisdicción y b) el 20% (veinte por ciento) en forma directamente proporcional a la población de cada jurisdicción.

El **Impuesto sobre Patente Automotor**¹¹⁵ también forma parte de la coparticipación directa o automática, coparticipándose a municipios y comunas el 90% de lo recaudado. El Artículo 278 del Código Fiscal establece que el 60% (sesenta por ciento) de lo recaudado será acreditado automáticamente en la cuenta corriente de cada municipalidad o comuna en donde se encuentre registrado el vehículo e ingresará a sus Rentas Generales, y el 30% (treinta por ciento) restante será acreditado automáticamente en una cuenta especial habilitada al efecto por el Poder Ejecutivo, quien lo distribuirá quincenalmente entre todas las Municipalidades y Comunas conforme a los coeficientes que a tal efecto establezca para cada una de ellas el Ministerio de Hacienda y Finanzas, teniendo en cuenta para su determinación, la emisión correspondiente a cada Distrito. El 10% (diez por ciento) restante, será acreditado automáticamente por el Banco Santa Fe S.A. en la cuenta corriente de Rentas Generales de la Provincia.

¹¹⁴ Libro Segundo: Parte Especial - Título Primero del Código Fiscal

¹¹⁵ Título Sexto del Código Fiscal. La Ley N° 10.399 -que modifica al Código Fiscal, considera radicado en la Provincia todo vehículo que se guarde habitualmente en su territorio, ya sea como consecuencia del domicilio del propietario o responsable, o por el asiento de sus actividades (art. 252)

Por su lado, la Ley 11.105¹¹⁶ establece un régimen específico para el **cobro en mora** del Impuesto a la Patente Única sobre vehículos, y faculta a las Municipalidades y Comunas -por su cuenta y cargo- a promover acción administrativa y/o ejecución judicial por vía de apremio conforme lo previsto en el Código Fiscal Provincial, respecto de los vehículos radicados en cada jurisdicción. La recaudación obtenida se acreditará automáticamente para cada Municipalidad y Comuna e ingresará a sus rentas generales en un 100 %.

Si bien este Código detalla en el articulado los porcentajes en que deben coparticiparse los impuestos mencionados anteriormente, nada dice sobre pautas a aplicarse en su distribución, o criterio subyacente que justifique dichos porcentajes.

4. Actividades hípicas: Ley 5.317/60117

El art. 7 de la Ley manda a gravar los sports (apuestas de boletos con premios) que paguen los hipódromos y agencias, aplicando a cada boleto que arroje dividendo un impuesto del 5% de su valor, donde las entidades que dirigen los hipódromos actuarán como agentes de retención y serán directos responsables de su pago. El art. 10 establece que las Instituciones Hípicas que tengan a su cargo el funcionamiento de Hipódromos o agencias en la Provincia, abonarán el impuesto sobre el importe de los boletos de sport vendidos anualmente por carreras realizadas en su territorio o fuera del él.

El art.12 establece la forma de distribución de lo producido por el impuesto, a saber:

¹¹⁶ Es modificada por Ley 11970/2001, Ley 12180/2003, Ley 12305/2004.

¹¹⁷ Texto ordenado Decreto 727/74 - B.O. 15265 (29.03.74) comprendiendo hasta las modificaciones introducidas por ley 9216/83.

- 60% con destino a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia para el cumplimiento de sus fines (art. 10, inc. 16 de la Ley 4.800)
- 20% entre las respectivas Municipalidades o Comunas. Los fondos serán destinados a fines de asistencia social (art. 13). La distribución corresponderá sobre la venta de boletos de sport que se haya efectuado dentro de los respectivos límites municipales o comunales (art. 14).
- 20% al fondo escolar, con expresa afectación, en este caso y en la misma proporción, para mantenimiento de bibliotecas populares debidamente reconocidas y refacción de edificios escolares.

5. Juegos de azar: Ley 8.269: Lotería, quiniela y Quini 6; y Ley 11.998: Casinos y Bingos

La Caja de Asistencia Social -Lotería de Santa Fe- fue creada con fines sociales mediante la Ley 2.608 (1938), la cual establece que el Estado provincial tiene bajo su responsabilidad la explotación y administración de cualquier sistema de juego basado en el azar. En la actualidad los productos de la Lotería de Santa Fe son: Lotería de Santa Fe, Lotería Chica, Quini 6, Brinco, Quiniela de Santa Fe, la Tombola Santafesina y la Poceada Federal.

El 80% de los resultados netos de cada ejercicio de la Lotería¹¹⁸ se distribuyen para el financiamiento de la salud, la educación, la cultura, el deporte, el desarrollo social, el turismo, la discapacidad y la donación, ablación e implante de órganos; los bomberos y para pensiones sociales. El 20% restante de los resultados netos se

¹¹⁸ Diferencia entre el total de ingresos que recibe la Caja, excluidos los que recibe por cuenta de terceros, y el total de erogaciones que se produzcan por el desarrollo de sus actividades, incluidas amortizaciones, fondos de reserva y provisiones que corresponda practicar (art. 45 de la Ley 8.269 –incorporado por el art. 1 de la Ley 10.520).

distribuyen entre Municipalidades y Comunas de la siguiente manera: 40% a Rosario, 20% a Santa Fe, 20% a las demás municipalidades y 20% a las comunas; las últimas dos en proporción directa a la cantidad de habitantes de cada localidad.

Respecto de los Casinos, el art. N° 1 de la Ley 11.998 autoriza al Poder Ejecutivo a disponer la instalación y explotación de casinos y bingos en el territorio provincial, bajo la órbita de la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe. En cuanto a la distribución de lo producido, el art. 11 de la ley N° 13.385/13 (modifica al art. 11 de la ley 11.998) establece que los resultados netos de la explotación o el concesionamiento de estas modalidades de juego, serán depositados por la autoridad de aplicación en una cuenta especial para ser destinadas por el Poder Ejecutivo de la siguiente manera:

- 90% se distribuirán con afectación a políticas activas de promoción turística en todo el territorio provincial (5%); a los fines establecidos en la Ley Provincial de Discapacidad n° 9.325 (4%); a los fines establecidos en la Ley n° 11.264 de donación, ablación e implante de órganos (4%); a los fines establecidos en la Ley N° 12.967 de Protección integral de Niñas, Niños y Adolescentes (4%); a los cuerpos de bomberos voluntarios (3%); al financiamiento de erogaciones de infraestructura, equipamiento, mantenimiento y funcionamiento del Laboratorio de Especialidades Medicinales Sociedad del Estado (1%), y a los fines sociales establecidos en la Ley n° 5.110 (69%).

- 10%: A Municipios y Comunas, conforme el régimen de distribución de la coparticipación provincial para el Impuesto Inmobiliario.

C. Constitución Nacional

La Constitución Nacional (CN) provee a lo largo de su articulado, una serie de principios aplicables a la materia tributaria.

En cuanto a la *igualdad*, el art. 16 de la CN plantea que todos los habitantes de la Argentina son iguales ante la ley, y que la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas. Gelli (2011) expone que el principio de igualdad en materia tributaria admite la creación de categorías imposables por Ley, sujetas al control de la razonabilidad, bajo el standard de la proporción (...), por lo cual es necesario que situaciones iguales sean tratadas de modo igual. Así, la garantía de igualdad en las cargas públicas refiere a la igualdad de capacidad contributiva (sin discriminación contra personas o categorías de personas), aunque no impide que la legislación considere de manera diferente situaciones que estima diversas, de forma tal que, de no mediar discriminaciones arbitrarias, se creen categorías de contribuyentes a tasas diferentes (Sabic, 2014)¹¹⁹.

Respecto de la *proporcionalidad*, el art. 4° de la CN dispone que el Tesoro nacional está conformado, entre otros recursos, por “...*las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Nacional*”. Este precepto no debe considerarse aisladamente, sino en combinación con lo dispuesto por el art.75, inc. 2° de la CN, el cual dispone que las contribuciones directas que imponga el Congreso Nacional tienen que ser “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación”. Así, este principio refiere a que el monto de los gravámenes esté en

¹¹⁹ Fallos: 314:1293

proporción a las manifestaciones de capacidad contributiva de los sujetos obligados, y no prohíbe la progresividad de los impuestos¹²⁰ (Sabic, 2014).

En cuanto a la *equidad*, el art. 4° de la CN contempla expresamente que la carga impositiva debe ser soportada equitativamente por toda la población. La equidad es un sinónimo de justicia y guarda relación con la finalidad de promover el bienestar general consagrada en el Preámbulo de la Constitución (Sabic, 2014).

Cabe destacar que estos principios son aplicables a la creación y distribución de la carga impositiva y no refieren específicamente a la distribución de la masa de recursos coparticipables.

Respecto de la distribución de recursos coparticipables, es el Art. 75 inc. 2 (capítulo cuarto -Atribuciones del Congreso-) el que establece pautas para dicha participación:

“La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

De este artículo se desprenden los principios federales que deben regir la distribución de recursos de la Nación a las Provincias, los cuales se desarrollan a continuación:

a) En relación directa a las competencias, servicios y funciones

¹²⁰ La proporcionalidad está dada por una alícuota constante, mientras que, en la progresividad, a medida que aumenta la base imponible, aumenta la alícuota. La Corte sostiene que la proporcionalidad que establece la Constitución Nacional, no quiere decir proporcionalidad con respecto a la alícuota del impuesto, sino a la capacidad de tributar de los habitantes.

El principio de funcionalidad exige que no se transfieran competencias, servicios o funciones de la Nación a las Provincias sin la correspondiente reasignación de recursos (Gelli, 2011).

Esta disposición no introduce porcentajes fijos en la distribución primaria y secundaria, ni aclara sobre las funciones y servicios que corresponden a cada nivel de gobierno, por lo que no es posible extraerse una expresión cuantitativa única ni una fórmula permanente que dé entidad a este criterio (Piffano 1998).

Con esto, la resolución del reparto de las rentas fiscales *no admite rigidez ni perpetuidad alguna*, y los recursos deben adecuarse a las necesidades de gasto de cada nivel de gobierno según las competencias, servicios y funciones que deben cumplir, las cuales deben ser ajustadas de acuerdo a valores postulados o estimados como estándares consensuados para el cumplimiento de las funciones del gobierno (Piffano, 1998). El “cómo medir las necesidades de gasto” es la cuestión subsiguiente, donde el autor propone como respuesta el criterio objetivo de reparto.

b) Criterios objetivos de reparto

Piffano (1998) establece que las porciones de masa coparticipable a recibir por cada gobierno no deben basarse en porcentajes fijos, sino basarse en fórmulas específicamente diseñadas que provean los valores postulados o estándares consensuados nombrados en la pauta anterior. La condición de objetividad exige elaborar indicadores o parámetros de referencia a fin de evitar arbitrariedades y oportunismo de los partícipes del arreglo federal.

c) Equidad

Según Piffano (1998), el criterio de equidad exigido por la CN en su art. 75 ha sido interpretado jurídicamente como justificando el carácter devolutivo (el reparto de la recaudación debe ser en función de la magnitud de los recursos que los contribuyentes de cada jurisdicción hubieren contribuido a generar). No obstante, el autor plantea que la concepción jurídica del término equidad¹²¹ no se condice con el término en sentido económico, el cual impone el criterio de la redistribución territorial (Piffano H. , 1998).

En esta línea, Porto (2004) refiere como razones de equidad el compensar disparidades e igualar oportunidades, donde las rentas se distribuyen con mayor equidad cuando se benefician los distritos pobres con el excedente de las regiones con recursos fáciles y abundantes (Porto, 2004¹²²).

d) Solidaridad

Gelli (2011) advierte que la pauta de solidaridad puede llevar a una discriminación inversa a fin de favorecer a los entes locales con mayores dificultades, lo que restringiría la aplicación de la equidad (la autora refiere a la interpretación *jurídica* del concepto de equidad) para ayudar el desarrollo de la justicia social¹²³. Asimismo, agrega que se trata de decisiones políticas en las que primara el poder de negociación de cada participante en el acuerdo.

¹²¹ Respecto de la interpretación de lo dispuesto por la CN, Gelli (2011) plantea que la equidad entra en conflicto con la solidaridad, al favorecer a los entes locales con más dificultades. Esta interpretación da lugar a lo que Piffano denomina la concepción "jurídica" de equidad.

Este concepto de equidad "en términos jurídicos" se asimila al de justicia distributiva de Aristóteles, que plantea que lo que recibe cada uno es proporcional a sus méritos, y lo está en una proporción directa que debe ser igual a todos. La justicia distributiva hace que, en lo que se refiere a premios, se le dé más a aquel que tiene más mérito, y consecuentemente, se le dé menos a quien tiene menos mérito (Aftalión & Vilanova, 1994).

¹²² Pág. 126,216.

¹²³ El concepto de justicia social se refiere a la necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes sociales. En una sociedad con justicia social, los derechos humanos son respetados y las clases sociales más desfavorecidas cuentan con oportunidades de desarrollo. Mientras la llamada justicia *conmutativa* es la que corresponde entre iguales (en un sentido aristotélico), la justicia *social* es la que corresponde entre desiguales. La idea de la justicia social está orientada a la creación de las condiciones necesarias para que se desarrolle una sociedad relativamente igualitaria en términos económicos y de oportunidades. Comprende el conjunto de decisiones, normas y principios considerados como razonables para garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes para toda la población. Involucra también la concepción de un Estado activo, removiendo los obstáculos que impiden el desarrollo de relaciones en igualdad de condiciones.

De acuerdo a Piffano (1998), esta interpretación asimila la solidaridad con la redistribución territorial de los recursos¹²⁴ oponiéndose al principio de equidad en términos jurídicos. Plantea que el conflicto entre ambos criterios no se resuelve taxativamente a través del mandato de la CN, ya que no declara cuál prima al no definir la magnitud que debería tener el contenido solidario en relación con el de equidad.

e) Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, e igualdad de oportunidades

Piffano cita a Macón J. (1996) y concuerda con él en que este ambicioso principio exige “efectividad” de la política fiscal en cuanto al “rendimiento social del gasto público” y que la política fiscal no es el instrumento único y suficiente para conseguir los objetivos planteados por este principio¹²⁵.

Los incisos 18 y 19 del art. 75 de la CN refuerzan este concepto al declarar que corresponde al Congreso:

- *Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores,*

¹²⁴ Piffano plantea que la redistribución territorial debe justificarse en los diferenciales de bases tributarias y recursos naturales disponibles en las jurisdicciones provinciales, y no debe estar ligado a la redistribución personal del ingreso. Se trata de un objetivo político inherente a la existencia de la Federación y el logro de la unidad nacional.

¹²⁵ El autor plantea que la política económica y social complementan la política fiscal y hasta pueden resultar superiores en efectividad. En este sentido, la política monetaria, el diseño del sistema laboral y previsional, la política de comercio exterior, etc., también pueden impactar en el grado de desarrollo y bienestar de la sociedad.

por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo (Inc. 18).

- *Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...) (Inc. 19).*

La disposición transitoria sexta de la Constitución reivindica al Art. 75 inc. 2:

“Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

Esta disposición manda a renovar el régimen de coparticipación, lo cual aún no se cumplimentó, por lo que prevalece el régimen preestablecido (en la Ley 23.548), y los criterios que se desprenden del art. 75 de la CN.

D. Leyes Federales

1. ***Ley 23.548: Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1º de enero de 1988***

Esta Ley regula el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente. Dispone que la Nación recaude un conjunto de impuestos que se distribuyen automáticamente entre todas las Jurisdicciones Provinciales (tomando en cuenta la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Tierra del Fuego), incluida la Nación. A continuación, se reseñan las partes del articulado donde se refiere a la distribución de los recursos.

En el **Capítulo I** de la Ley se describe el Régimen Transitorio de Distribución, donde especifica cómo se integra la masa de fondos a distribuir, los coeficientes a través de los cuales se distribuye dicha masa de recursos, y la forma en que se transferirán a las provincias (de forma diaria y automática). Si bien el capítulo define “el cómo” se ejecutará la distribución de recursos, no hace valoraciones respecto del carácter devolutivo o redistributivo del sistema ni hace referencia a las pautas constitucionales.

El **Capítulo II** establece las obligaciones emergentes del régimen de la Ley, detallando la parte de Coparticipación que le corresponde a la Ciudad de Buenos Aires y a Tierra del Fuego; así como la forma en que cada provincia efectuará la adhesión a la Ley (artículo 9). Es en el inciso g) de dicho artículo se obliga a las Provincias a establecer un régimen de distribución de los recursos coparticipables hacia sus municipios:

g) que 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.

Este artículo sólo referencia la objetividad como criterio en relación con los índices de distribución de recursos, sin reseña alguna sobre otros criterios.

El **capítulo III** ratifica la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos en su papel de supervisar el funcionamiento del Régimen quien, entre otras funciones, debe aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución, sin hacer expresa referencia a los criterios bajo los cuales se efectiviza dicha distribución.

2. Ley Nacional de Financiamiento Educativo. Ley 26.075

Esta Ley¹²⁶ prevé el incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología del año 2006 en adelante hasta alcanzar, en el año 2010, una participación del seis por ciento (6%) en el Producto Interno Bruto (PIB).

A fin de garantizar condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, en el artículo 7 se establece por el plazo de cinco (5) años, una asignación específica de recursos coparticipables¹²⁷, cuyo monto será equivalente al sesenta por ciento (60%) del incremento en la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el Producto Interno Bruto¹²⁸. Con esto, la Nación distribuye una parte de la masa coparticipable correspondiente a las provincias con una afectación específica al Financiamiento Educativo.

¹²⁶ Sancionada: diciembre 21 de 2005, Promulgada: enero 9 de 2006.

¹²⁷ En los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

¹²⁸ Los montos que le correspondan a cada provincia para cada año se determinarán conforme a un índice que se construirá anualmente en función de los siguientes criterios: participación de la matrícula de cada provincia en el total de los niveles inicial a superior no universitario, incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia, participación de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años de cada Provincia. Con esto se busca que cada jurisdicción refleje en su presupuesto anual el compromiso financiero derivado de la aplicación del artículo 5° de la ley. El Ministerio De Educación, Ciencia Y Tecnología calculará y comunicará el índice que se aplicará para cada jurisdicción, a los efectos de su publicación en el proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del respectivo año.

A partir del año 2008¹²⁹ la Provincia de Santa Fe decidió transferir con carácter no reintegrable un aporte adicional mensual a favor de los Municipios y Comunas de la Provincia, equivalente al 13,4372 % de la asignación específica efectivamente percibida en cada mes con destino al gasto en educación, ciencia y tecnología -en el marco de la Ley Nacional de Financiamiento Educativo 26.075-, aplicando los coeficientes de distribución establecidos para el Régimen fijado por la Ley Provincial 7.457 y modificatorias (Ley de Coparticipación Provincial de Impuestos a Municipalidades y Comunas).

Las transferencias efectuadas a los entes municipales y comunales en el marco de esta Ley, conforman una masa de recursos coparticipados por conceptos no tributarios.

No hace valoraciones respecto del carácter devolutivo o redistributivo del sistema ni referencia las pautas constitucionales para la distribución de recursos entre los MyC.

3. Fondo Federal Solidario (FFS). Decreto PEN 206/09130

El FFS se integra con el 30% de los derechos a la exportación de soja en todas sus variedades y derivados y se distribuye diariamente a las Jurisdicciones mediante los mecanismos previstos en la ley de Coparticipación (Ley 23.548).

Se aplica, exclusivamente, a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongan para el financiamiento de gastos corrientes.

¹²⁹ Decreto N° 0994-2008, DECRETO 0514-2009, DECRETO 1086-2010 de la Provincia de Santa Fe.

¹³⁰ El decreto, del 19 de marzo de 2009, crea el FFS. La Resolución 65/09 de la Secretaría de Hacienda, por su lado, precisa la lista de las Jurisdicciones que adhirieron al FFS y la fecha en que lo hicieron.

Las Provincias deben adherir a este régimen y determinar un mecanismo de distribución automática a los Municipios, no inferior al 30% de lo que corresponde a la Provincia¹³¹.

El art. 2 del Dec. 486/09 establece que el 30 % de las sumas que reciba la Provincia provenientes del Fondo Federal Solidario debe destinarse a los Municipios y Comunas adheridos, siendo la distribución entre ellos conforme los porcentajes establecidos en las leyes provinciales 7.457, 8.437 y modificatorias (Ley Coparticipación Provincial).

Las sumas recibidas del FFS correspondientes a la Provincia de Santa Fe se depositan en una cuenta especial en el Nuevo Banco de Santa Fe S.A¹³². La transferencia a los MyC se realiza a la cuenta corriente bancaria habilitada según lo establecido en el art. 9 de la Ley 12.385¹³³ (ley marco para la transparencia en la utilización de las remesas), de forma quincenal, y la realiza la Dirección General de Administración del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

Este Fondo existió durante el periodo analizado (2010) pero no se encuentra actualmente vigente. El Dec. 756/18 derogó el Decreto N° 206 de creación del FFS del 19 de marzo de 2009. Cabe destacar que el Dec. 836/18 crea el PROGRAMA DE ASISTENCIA FINANCIERA A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS a fin de asistir a las Provincias y municipios que, al momento de la derogación del FFS, se hayan encontrado ejecutando obras financiadas por dicho Fondo, sin prever en su

¹³¹ La Provincia de Santa Fe adhiere al decreto nacional mediante el Decreto 486/09 del Poder Ejecutivo provincial (31/03/09). La Provincia, a su vez, acepta las adhesiones realizadas por las Municipalidades y Comunas mediante el Decreto 0697/09 (B.O. de la Provincia N° 23.877 del 12/05/2009) de forma agregada.

¹³² Decreto 0491/09, que modifica el artículo 8° del decreto 0486/09 (el cual estipulaba una cuenta en Banco Nación).

¹³³ Creación del Fondo para la construcción de obras menores para municipios de segunda categoría y comunas de la provincia de Santa Fe. Promulgada el 17-12-2004, Dto. 02738; Publicada en B.O. el 27-12-2004. El art. 9 establece que la Municipalidad y/o Comuna que lleve adelante el Proyecto de Inversión deberá efectuar la rendición respectiva según las disposiciones legales vigentes.

Posteriormente, el Decreto 0412/10 modifica el art. 2 del DECRETO 517/09 (el cual aprueba el modelo para las adhesiones de municipios y Comunas al FFS), estableciendo plazos y formas para la rendición de cuentas que deberán realizar municipios y comunas adheridos al FFS.

presupuesto vigente las partidas necesarias para afrontar los gastos que las mismas conllevan (art. 1).

Anexo III: Anexo Metodológico

A. Variables seleccionadas para el análisis de la distribución de recursos de la Provincia de Santa Fe a sus MyC

Los datos fueron obtenidos de fuentes de información indirecta o secundaria, principalmente información oficial publicada por el INDEC, el IPEC (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos), el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la DNCFP (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias).

Las variables que se seleccionaron para realizar el análisis son las siguientes:

Transferencias intergubernamentales percibidas por los Municipios y Comunas

Valores transferidos por la Provincia de Santa Fe hacia sus Municipios y Comunas en concepto de transferencias intergubernamentales por coparticipación en valores corrientes y nominales del año 2010 publicados¹³⁴. Los conceptos tomados son los siguientes:

- *Coparticipación directa*: Valores transferidos del resultante del impuesto Inmobiliario y Patente Automotor.
- *Coparticipación indirecta*: Valores transferidos del resultante del Régimen Federal y del impuesto a los Ingresos Brutos.
- *Otros*: agrupa las transferencias en concepto del Fondo Federal Solidario y del Fondo para Financiamiento Educativo.

¹³⁴ Dirección General de Programación y Estadística Hacendal de la Provincia de Santa Fe, "Coparticipación a Municipios y Comunas. Período: 1988 a 2010". Análisis Sobre La Coparticipación Impositiva a Los Municipios y Comunas de la Provincia realizado por la Secretaria de Hacienda, Subsecretaria de Ingresos Públicos. Santa Fe, mayo de 2011, pág. 58. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/Estructura-de-Gobierno/Ministerios/Economia/Archivos-Economia/Archivos-Hacienda-y-Finanzas/1988-2010> .

Variables económicas que determinen lo producido o la generación de ingresos de cada Municipio y Comuna

La variable más apropiada para medir lo producido en un determinado territorio es el Producto Bruto Geográfico (PBG), ya que es el resultado neto de la actividad productiva de los establecimientos localizados en él, independientemente de que los factores primarios (trabajo, capital, empresa) pertenezcan a residentes o a no residentes¹³⁵. Así, el PBG equivale a la suma de los valores agregados (VAB) de cada uno de esos establecimientos, los cuales resultan de la diferencia entre el Valor Bruto de la Producción y el Consumo Intermedio¹³⁶.

Pero el grado de desagregación del PBG es insuficiente ya que no se dispone del PBG de cada MyC. Por tanto, se construyó una variable proxy del PBG de cada localidad considerando que la participación de cada unidad territorial en el Valor Agregado (VA) resultante del Censo Nacional Económico (CNE) 2004/2005 se aproxima al aporte de cada localidad al PBG provincial¹³⁷. Así, el PBG por localidad del año 2010 resulta de ponderar el valor total del PBG de la Provincia de Santa Fe para dicho año por el aporte de cada localidad al VA obtenido del CNE 2004/5. Con

¹³⁵ El método que se utiliza para el cálculo se lo conoce como "enfoque de la producción", el cual en términos muy generales consiste en calcular el PGB como diferencia entre el valor de las producciones obtenidas en la provincia menos el correspondiente a los insumos utilizados para ello. Fuente: IPEC, "Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Santa Fe (1993-2006).

¹³⁶ El *Valor Bruto de Producción* a precios de productor es igual a la venta total de bienes y servicios producidos por el local incluyendo las transacciones entre locales de la misma empresa, más los trabajos industriales realizados para terceros y/o para otros locales de la empresa, más el total de reparaciones de maquinarias y equipos de terceros, más el margen de reventa de bienes vendidos en el mismo estado en que fueron adquiridos, más el margen por la intermediación de servicios, más la variación de existencias de productos en proceso y terminados valuadas a precios de venta, más la propia producción de bienes de capital para uso propio. Incluye también el monto devengado de impuestos que gravan a los productos: ingresos brutos, derechos de exportación, impuestos internos, a los combustibles, fondos eléctricos y demás que gravan productos específicos.

El *consumo intermedio* está conformado por el consumo devengado de materias primas y materiales, la contratación de trabajos de terceros, consumo de energía eléctrica, combustibles y lubricantes, alquileres de inmuebles devengados, costos auxiliares y otros egresos (bienes y servicios) corrientes devengados. Fuente: Metodología Censo Nacional Económico 2004/2005. Disponible en https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/114486/561811/file/ICNE_v7-10-09-rev.pdf

¹³⁷ Los componentes del valor agregado son sueldos y salarios remunerativos y no remunerativos, contribuciones sociales patronales y otros impuestos y tasas a la actividad productiva (incluye impuesto inmobiliario, sellos, patente al parque automotor, y otros impuestos provinciales y tasas municipales que gravan la actividad productiva). La diferencia entre el valor agregado y estos componentes constituye el excedente bruto de explotación. Fuente: Metodología Censo Nacional Económico 2004/2005. Disponible en https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/114486/561811/file/ICNE_v7-10-09-rev.pdf

esto, se asume que la participación de cada jurisdicción en las variables seleccionadas del CNE se traslada al PBG a precios corrientes.

Para el presente estudio se toma el valor del PBG correspondiente al año 2010 a precios corrientes y a precios de productor¹³⁸.

Debe tenerse en cuenta que el CNE 2004/2005 fue el último censo realizado y es el último dato disponible que brinde una descripción detallada de la estructura productiva del país (los datos corresponden al año 2003). A partir de ello, subyace el supuesto de que se mantienen la estructura productiva de la Provincia y las localidades al año 2010 (las participaciones porcentuales de cada una de ellas en las variables seleccionadas no se modifican).

A fin de validar el valor de la variable proxy, se comparó el resultado obtenido para el Aglomerado Gran Rosario y la ciudad de Rosario con los valores calculados para estas localidades por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística Escuela de Economía de la UNR (Ghilardi, Yoya, Lapelle, Zabala, Scarione Avellaneda & Woelflin, 2018). En el cuadro que sigue se exponen ambos datos:

% sobre PBG Provincial 2010	AGR	Rosario
Según datos del IIEE-UNR	36%	28%
Según cálculo propio (proxy PBG)	38,1%	24,6%
Diferencia	-2%	3%

Variables socioeconómicas pertinentes al análisis que denoten nivel de desarrollo de cada Localidad

¹³⁸ El Producto Bruto Geográfico Provincial se valúa a precios de productor, es decir que incorpora los impuestos a la producción (sobre nómina salarial, inmobiliario, patente automotor) netos de subsidios, más los impuestos sobre los productos (impuesto a los ingresos brutos y derechos de exportación), sin incorporar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Provincia de Santa Fe, PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO, 1993-2011 Resultados Preliminares. Octubre 2012).

Dada la dificultad de construir información sobre las Capacidades y Necesidades fiscales de las localidades, se seleccionaron variables a fin de aproximarse a la situación socioeconómica de cada MyC.

Se asume que indicadores sociales y económicos poco alentadores se corresponden con un cierto grado de incapacidad fiscal de los gobiernos subnacionales y un déficit de bienes y servicios públicos.

La información de estas variables se obtuvo del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas para el año 2010 (CNPHYV), utilizando los resultados ya publicados y realizando consultas a la base de datos RADATAM¹³⁹.

Las variables seleccionadas se describen a continuación:

Población de cada municipio

Se dispone de la información por distrito publicada en el CNPHYV 2010.

Población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El concepto de NBI permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Este abordaje permite identificar dimensiones de privación absoluta y enfocar a la pobreza como el resultado de una suma de

¹³⁹ Redatam es la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 -hasta nivel de fracción y radio- del INDEC. REDATAM es una solución tecnológica desarrollada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas (UN), con el propósito de aportar un conjunto de herramientas a los países de la región, para la caracterización y el análisis local, provincial y regional de los microdatos censales, a partir del procesamiento de los datos en línea, con la posibilidad de obtener tablas, gráficos y/o mapas. Se encuentra a disposición de los usuarios en: <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl>.

privaciones materiales esenciales. Se consideran Hogares con NBI a aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación¹⁴⁰:

NBI	Condiciones
NBI 1. Vivienda	son los hogares que viven en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
NBI 2. Condiciones sanitarias	incluye a los hogares que no poseen retrete.
NBI 3. Hacinamiento	es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.
NBI 4. Asistencia escolar	hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
NBI 5. Capacidad de subsistencia	incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

B. Limitaciones de la información

1. *Incongruencia de localidades en cada departamento según variables*

El desglose de localidades (municipios y comunas) por departamento difiere entre las diferentes variables seleccionadas (Coparticipación, Valor Bruto de Producción, etc). No todas las consultas a la base de datos REDATAM del INDEC o información publicada por el IPEC arrojan igual apertura de localidades por departamento.

Como consecuencia de ello, existen “huecos o gaps” en la base de datos que genera información incompleta para una misma localidad, las cuales por simplicidad serán desestimados para los cálculos.

¹⁴⁰ Cabe aclarar que existe una limitación al alcance en esta variable: El CNPHyV provee información de personas en hogares ocupados (total personas en hogares relevados: 3.165.667), no coincidiendo el relevamiento final de personas en hogares con la población total (3.194.537). La diferencia es de 28.870 personas (0.9% de la PT).

2. Zona rural

Algunas de las salidas de datos arrojadas por RADATAM brinda datos para la zona rural de cada departamento de la variable seleccionada, sin desglosarla por localidad (se agrupa como una localidad en sí misma).

Es posible que la disparidad entre las localidades nombrada en la limitación anterior resulte del agrupamiento de datos en la zona rural de cada departamento.

Estas limitaciones no se dan para todas las consultas a la base de datos del Censo Nacional 2010, sino para aquellas realizadas de la siguiente manera: *Cuestionario básico-Resultados básicos-Frecuencias-Cruces (Procesos a nivel de fracción y radio solo por provincia/departamento)-Múltiple.*

3. Diferencias en los datos del CNE y el proxy de PBG por localidad

En el caso de las variables obtenidas del CNE¹⁴¹, el valor total informado para cada departamento difiere de la suma de las cifras informadas para las localidades desglosadas dentro de ellos.

Por otro lado, se presenta la categoría “*Distritos sin identificar*”, la cual a veces dispone de valores y otras no. Asimismo, existen localidades donde no se informan valores por secreto estadístico. Esto puede explicar la diferencia entre la suma de las localidades y el total del departamento para cada variable.

¹⁴¹ Valor de Producción y Valor Agregado

C. Unidad de análisis: Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe

A lo largo del presente estudio se utiliza la palabra “localidades” o “jurisdicciones” refiriendo al universo de municipios y comunas (MyC).

Tal como se explicó en el apartado de Limitaciones, no fue posible relevar información de cada variable explicitada en los puntos anteriores para todas las jurisdicciones, las cuales fueron desestimadas (53 localidades). El universo de localidades a estudiar se redujo a 310 MyC¹⁴² (aquellos para los que se dispuso de información para todas las variables seleccionadas en el año 2010¹⁴³).

D. Metodología: análisis de correlación

El análisis de las Transferencias Financieras Intergubernamentales en la Provincia de Santa Fe desarrollado en el capítulo IV se basa en un análisis de correlación, el cual es una medida descriptiva de la relación entre dos variables. Es una expresión numérica que indica grado de relación entre las dos variables (Anderson, 2008).

El coeficiente de correlación brinda información sobre la dirección o sentido y la cercanía o fuerza de la relación de las variables. Pero no necesariamente de la causalidad. Que la correlación entre dos variables sea alta no significa que los cambios en una de las variables ocasionen modificaciones en la otra (Anderson, 2008). Así, el análisis realizado no concluye infiriendo sobre el comportamiento de una de las variables respecto del de la otra.

¹⁴² El universo de jurisdicciones se obtuvo del documento: “Coparticipación a Municipios y Comunas. Período: 1988 a 2010”, publicado por la Provincia de Santa Fe en su portal web.

¹⁴³ Cabe aclarar que, dada la dinámica poblacional y demográfica y la definición de municipio, la cantidad de municipios no es estática, sino que cambian a lo largo del tiempo, por lo que las relevadas en este estudio pueden no coincidir en la actualidad.