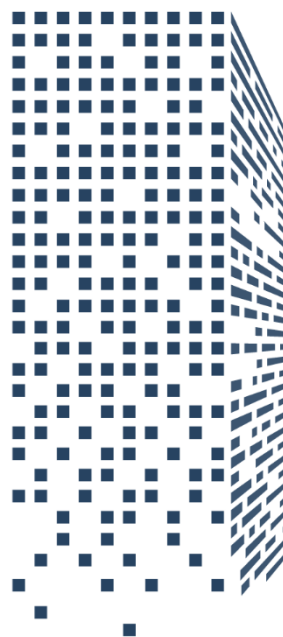
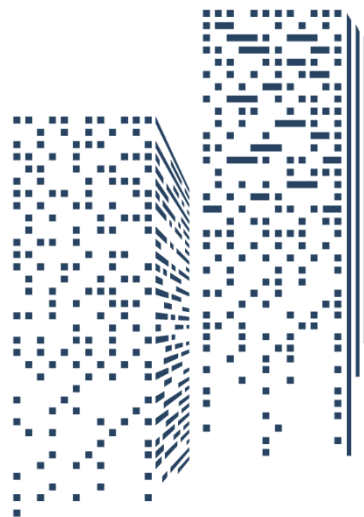


LA COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL BONAERENSE

LEONARDO GOLA
MARCOS SCHIAVI

AGOSTO DE 2017



CEM
Centro de Estudios Metropolitanos



**UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA
LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL ARTURO
JAURETCHE**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE
HURLINGHAM**

INDICE

PRÓLOGO	2
INTRODUCCIÓN	4
LA COPARTICIPACIÓN DURANTE 2016	5
Cuadro 1: Transferencias provinciales a municipios. Año 2016	5
Cuadro 2: Transferencias y coparticipación. Año 2016. 24 distritos del conurbano	6
Cuadro 3: Total transferencias provinciales por habitante. Año 2016.	7
Cuadro 3: Total coparticipación, por habitante. Año 2016.	8
Cuadro 4: Total coparticipación. por habitante. Por zona. Año 2016.	9

LA COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL BONAERENSE

PRÓLOGO

Por Marcos Schiavi

Cuentas Metropolitanas

Observatorio de Cuentas Públicas del Área Metropolitana de Buenos Aires

Toda capacidad estatal, decisión de política pública, planificación territorial o de desarrollo local, presupone un presupuesto determinado. Cualquier discusión sobre la intervención pública en un territorio o sector es incompleta si no se avanza sobre el estado de las cuentas públicas.

El Centro de Estudios Metropolitanos se propone analizar las capacidades estatales de los gobiernos metropolitanos, por ende, considera necesario profundizar en el conocimiento de sus cuentas públicas. Por eso le hemos dado forma a "Cuentas Metropolitanas. Observatorio de Cuentas Públicas del Área Metropolitana de Buenos Aires", un proyecto que busca tornar accesible información que hoy es de difícil acceso y ser un foro de discusión en el que participen funcionarios, dirigentes y especialistas.

Cuentas Metropolitanas que son muy desiguales, como la propia área metropolitana de Buenos Aires; en donde el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires (CABA) dobla los presupuestos de los 24 distritos del conurbano (GBA) sumados, desigualdad que se profundiza si se tiene en cuenta que el GBA tiene una población que cuatricula la de CABA, y una tasa de pobreza sustancialmente más alta. Según el último informe del INDEC, del segundo semestre de 2016, en CABA hay 277.000 pobres mientras que el GBA supera los 4 millones.

Cuentas públicas que debieran tener mayores niveles de coordinación, como reflejo de los que deberían realizar los distintos niveles de gobiernos del área. ¿Cual es el costo presupuestario de la descoordinación metropolitana? Ese es un punto clave a observar. También cuán posible es esa vinculación cuando los actores son tan disímiles, en lo institucional y en lo económico.

Cuentas que absorben el impacto de decisiones políticas exógenas. Las inversiones y transferencias que, por fuera de los carriles establecidos, realizan el gobierno nacional y provincial impactan fuertemente en el territorio metropolitano y en sus presupuestos. Los niveles de esa influencia son tan disímiles como la naturaleza de las decisiones políticas que las originan: desde las inversiones en transporte ferroviario que proyecta realizar el gobierno nacional en CABA (Proyecto RER) hasta las transferencias de fondos que logran duplicar presupuestos municipales (por ejemplo, Quilmes en 2017). Es muy importante estudiar los orígenes y la racionalidad de esos flujos presupuestarios. Otro de los puntos nodales a analizar en ese sentido será la discusión sobre el Fondo del Conurbano, debate nacional con influencia directa en el GBA.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con un presupuesto voluminoso, resultado de la centralidad política, económica y financiera de toda ciudad capital; engrosado además con la última modificación del régimen de coparticipación nacional. Un presupuesto en el que la mayor parte de fondos son de origen propio, particularmente del impuesto a los ingresos brutos, lo cual le da una fuerte independencia económica; un presupuesto en el que en los últimos años se observa un incremento del peso de las partidas en seguridad y obras públicas, y una caída en salud y educación. Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que CABA es también un territorio desigual, es primordial aprehender cómo se distribuyen las inversiones y los servicios públicos en la geografía porteña.

Cruzando el Riachuelo y la General Paz nos encontramos con una situación muy diferente. Los municipios del conurbano tienen escasos recursos, están densamente poblados, han visto aumentadas sus funciones y competencias y, sin embargo, no han podido incrementar sus recursos en consonancia. Tienen una limitada capacidad de recaudación propia ya que no pueden cobrar impuestos. Sólo recaudan vía tasas, a través de tres fuentes propias: alumbrado, barrido y limpieza; inspección de seguridad e higiene; y tasa por conservación, reparación y mejora de la red vial. Esta limitación les genera una fuerte dependencia de la coparticipación y de los transferencias provinciales y nacionales. Con ingresos propios, solo llegan a financiar alrededor de la mitad de sus gastos. Además, una parte sustancial de los mismos se destina a gastos corrientes. La inmensa mayoría de estos distritos depende de fondos extraordinarios para realizar obras de infraestructura. Más allá de estos puntos en común, dentro de los municipios conurbanos hay fuertes desigualdades y prioridades, parte de nuestra labor será analizarlas.

Esta situación torna fundamental realizar un análisis sobre la coparticipación bonaerense, en la cual los criterios de distribución tienden a acentuar el eje devolutivo sobre el igualador. Esto hace que tengan ventaja los municipios ricos frente a los pobres, aquellos con capacidad de ofrecer servicios por sobre los que necesitan comenzar a brindarlos (particularmente los vinculados a la salud). Los distritos del conurbano se ven perjudicados en el reparto provincial, y dentro de ellos los más pobres son los que menos reciben. Si se analiza por habitante, los municipios del interior de la provincia reciben casi el triple de recursos. El conurbano, donde habitan dos tercios de los bonaerenses, recibe menos de la mitad de los recursos coparticipados.

Esos recursos hoy son aproximadamente el 60% de lo que transfiere el gobierno provincial a los gobiernos locales. Observar el origen y destino de la otra parte de los fondos transferidos, y su impacto en relación con lo establecido por la fórmula de la coparticipación, es también fundamental para estudiar los niveles de maleabilidad política existentes.

Por último, y como parte necesaria de cualquier estudio de las Cuentas Metropolitanas, se debe profundizar en el funcionamiento y presupuesto de entes, empresas e instituciones con claro impacto en el área. Por eso forman parte de este observatorio las cuentas de AySA, ACUMAR y CEAMSE.

En síntesis, el CEM se propone construir un observatorio de cuentas públicas metropolitanas a través del cual se pueda analizar el flujo de los fondos con los que cuentan los gobiernos metropolitanos, el origen de los mismos, cómo se usan, y cuánto dependen de decisiones políticas exógenas al propio distrito. El CEM busca consolidar una herramienta para la discusión pública, accesible y transparente, en pos de debatir los caminos que se debieran desandar para disminuir los niveles de desigualdad del AMBA.

INTRODUCCIÓN

Los municipios del conurbano bonaerense tienen presupuestos limitados, muy poco margen para aumentar sus ingresos tributarios (no pueden cobrar impuestos), gastos rígidos y una fuerte dependencia de los ingresos provinciales y nacionales. La principal fuente de ingresos extrajurisdiccionales es la coparticipación provincial; un reparto en el que el principal perjudicado es el conurbano.

Los 24 distritos del conurbano concentran alrededor de dos tercios de la población provincial y reciben menos de la mitad de los fondos coparticipables. Los distritos del interior de la provincia reciben el doble de fondos por habitantes que los del conurbano. Esta desigualdad se explica por la fórmula polinómica que fija el porcentaje que debe recibir cada uno de los 135 municipios de la bonaerenses; una fórmula donde el peso de los criterios devolutivos es más fuerte que los distributivos.

Un 36% de la coparticipación se reparte según la población de cada distrito. Un 37% por servicios de salud locales, un 9% según la superficie y un 5% por servicios no sanitarios transferidos: estas tres variables suman un 51% regido por criterios devolutivos. El 13% restante busca compensar a los municipios con menor recaudación potencial, vinculada a bajos niveles de actividad económica (la única variable distributiva de la fórmula). Esta lógica beneficia a los municipios rurales y a los municipios ricos.

En el ranking de distritos que reciben más fondos por habitantes los primeros diez son rurales y tiene menos del 1% de la población provincial. En las antípodas, dentro de los diez que reciben menos coparticipación por habitante, nueve son del conurbano. En ellos habita cerca del 30% de la población bonaerense.

Al interior de los 24 municipios se observa como los distritos más ricos (San Isidro y Vicente López) ocupan dos de los cuatro primeros lugares. Demostrando una vez más como la coparticipación lejos de disminuir la brecha de la desigualdad, la agranda.

Malvinas Argentinas es el municipio del conurbano que recibe más fondos por habitantes. Esta situación se explica en gran medida por la variable salud, en la cual Malvinas Argentinas es muy fuerte. Una variable con un peso excesivo (37%) que favorece a los distritos que ya brindan servicios y no a los que necesitan comenzar a darlo, y que premia el desarrollo de una oferta sanitaria poco integrada, desigual y disociada de una agenda preventiva.

La coparticipación representa sólo dos tercios de los fondos que la provincia transfiere a los municipios. El tercio restante se divide en diez fondos distintos de los cuales sobresalen el fondo de infraestructura municipal, el fondo para el fortalecimiento de recursos municipales y el fondo del financiamiento educativo. Estos fondos reproducen la tendencia de la coparticipación en términos de reparto entre municipios.

En este informe nos centraremos en el análisis de las transferencias provinciales en el periodo 2016. Analizaremos el conurbano en relación al resto de la provincia y, luego, las desigualdades al interior de los 24 municipios.

LA COPARTICIPACIÓN DURANTE 2016

A lo largo de 2016 la provincia transfirió a los 135 municipios algo más de 56 mil millones de pesos. De ellos, el 47% lo recibieron los 24 distritos del conurbano, donde habitan el 64% de los bonaerenses y donde el nivel de pobreza es uno de los más altos de la Argentina. Esa misma proporción recibieron vía coparticipación, la cual representa dos tercios de los fondos transferidos. Aunque con pequeñas diferencias el total de fondos obtenidos por los municipios observan la misma tendencia que la coparticipación, pues varios de los fondos especiales se reparten según la fórmula polinómica de la coparticipación.

Por habitante se transfieren \$3.376 por año, pero de manera muy desigual. Los municipios del conurbano reciben por habitante la mitad de lo que reciben los otros 111 municipios (\$2.496 contra \$4.935), factor que demuestra cómo se perjudica al área.

CUADRO 1: TRANSFERENCIAS PROVINCIALES A MUNICIPIOS. AÑO 2016

REGIÓN	POBLACIÓN 2017	TRANSFERENCIAS TOTALES	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE	COPARTICIPACIÓN 2016	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE
TOTAL PROVINCIA	16.841.135	56.850.264.791	3.376	34.538.308.814	2.051
24 MUNICIPIOS CONURBANO	10.767.852	26.877.588.895	2.496	16.260.003.787	1.510
RESTO DE LA PROVINCIA	6.073.283	29.972.675.896	4.935	18.278.305.027	3.010

Al interior del conurbano La Matanza es el distrito que más fondos recibe, seguido por Merlo, Malvinas Argentinas, Lomas de Zamora y Quilmes. La Matanza recibe el doble de fondos que el segundo y más de diez veces más que el que menos recibe (Ituzaingo). Sin embargo, esos montos no expresan cabalmente la real distribución del reparto pues los distritos del conurbano son muy disimiles en territorio, habitantes y situaciones socioeconómicas.

CUADRO 2: TRANSFERENCIAS Y COPARTICIPACIÓN. AÑO 2016. 24 DISTRITOS DEL CONURBANO

MUNICIPIO	TOTAL TRANSFERENCIAS 2016	COPARTICIPACIÓN 2016
LA MATANZA	4.510.716.293	2.752.817.201
MERLO	2.007.464.416	1.246.677.530
MALVINAS ARGENTINAS	1.845.200.339	1.151.793.888
LOMAS DE ZAMORA	1.413.174.550	816.755.022
QUILMES	1.333.539.227	777.018.697
ALMIRANTE BROWN	1.277.346.393	741.758.538
FLORENCIO VARELA	1.243.035.139	731.165.638
SAN ISIDRO	1.177.054.233	729.469.807
GENERAL SAN MARTÍN	1.073.337.780	649.444.546
LANÚS	1.067.220.735	630.424.299
MORENO	1.045.893.001	608.772.233
BERAZATEGUI	937.882.152	564.414.683
VICENTE LÓPEZ	893.338.644	558.291.040
SAN MIGUEL	875.473.493	544.140.695
TIGRE	864.971.173	507.174.343
JOSÉ C. PAZ	849.730.948	504.832.646
AVELLANEDA	744.667.906	436.598.763
ESTEBAN ECHEVERRÍA	742.731.489	496.277.507
MORÓN	715.679.927	436.895.792
TRES DE FEBRERO	644.448.796	380.967.908
HURLINGHAM	474.274.021	289.741.873
SAN FERNANDO	455.297.544	272.676.494
EZEIZA	360.635.229	239.163.973
ITUZAINGÓ	324.475.467	192.730.671

Cuando se analiza por habitante allí se observa cuales son los municipios más beneficiados por el reparto de fondos provinciales en generales, y coparticipables en particular. Los municipios que más fondos reciben son: Malvinas Argentinas, San Isidro, Merlo, Vicente López, San Miguel y José C. Paz. A Malvinas Argentinas en 2016 le transfirieron \$5.237, 30% más que San Isidro, el segundo más beneficiado, y el doble del promedio del conurbano.

Los tres distritos a los que menos se le transfirió por habitante fueron Tres de Febrero, Ituzaingó y Ezeiza, los cuales recibieron fondos por debajo de los \$2.000 por habitante. Los cuatro municipios más poblados del área (La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes y Alte. Brown) están por debajo de la media.

Más allá de estas divergencias internas lo que se observa es que hay un parte importante de los municipios, la mitad de ellos, a los que se transfiere entre \$2.700 y \$2.100 por habitante.

CUADRO 3: TOTAL TRANSFERENCIAS PROVINCIALES POR HABITANTE. AÑO 2016.

MUNICIPIO	HABITANTES	TOTAL TRANSFERENCIAS	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE
MALVINAS ARGENTINAS	346.406	1.845.200.339	5.327
SAN ISIDRO	293.496	1.177.054.233	4.010
MERLO	576.737	2.007.464.416	3.481
VICENTE LÓPEZ	269.294	893.338.644	3.317
SAN MIGUEL	294.370	875.473.493	2.974
JOSÉ C. PAZ	292.304	849.730.948	2.907
BERAZATEGUI	350.578	937.882.152	2.675
SAN FERNANDO	170.880	455.297.544	2.664
FLORENCIO VARELA	482.757	1.243.035.139	2.575
GENERAL SAN MARTÍN	422.440	1.073.337.780	2.541
HURLINGHAM	189.371	474.274.021	2.504
LANÚS	463.106	1.067.220.735	2.304
MORÓN	320.781	715.679.927	2.231
LOMAS DE ZAMORA	638.287	1.413.174.550	2.214
ALMIRANTE BROWN	582.541	1.277.346.393	2.193
LA MATANZA	2.087.359	4.510.716.293	2.161
ESTEBAN ECHEVERRÍA	344.795	742.731.489	2.154
AVELLANEDA	352.246	744.667.906	2.114
QUILMES	633.913	1.333.539.227	2.104
MORENO	507.403	1.045.893.001	2.061
TIGRE	430.660	864.971.173	2.008
TRES DE FEBRERO	343.877	644.448.796	1.874
ITUZAINGÓ	176.356	324.475.467	1.840
EZEIZA	197.895	360.635.229	1.822

CUADRO 3: TOTAL COPARTICIPACIÓN, POR HABITANTE. AÑO 2016.

MUNICIPIO	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE
MALVINAS ARGENTINAS	3.292
SAN ISIDRO	2.488
MERLO	2.134
VICENTE LÓPEZ	2.076
SAN MIGUEL	1.833
JOSÉ C. PAZ	1.704
BERAZATEGUI	1.592
SAN FERNANDO	1.586
GENERAL SAN MARTÍN	1.535
HURLINGHAM	1.521
FLORENCIO VARELA	1.487
ESTEBAN ECHEVERRÍA	1.412
MORÓN	1.364
LANÚS	1.362
LA MATANZA	1.288
LOMAS DE ZAMORA	1.274
ALMIRANTE BROWN	1.265
AVELLANEDA	1.236
QUILMES	1.211
MORENO	1.180
EZEIZA	1.176
TIGRE	1.156
TRES DE FEBRERO	1.108
ITUZAINGÓ	1.086

De los seis municipios con mayor transferencia, cinco son del norte del conurbano. Esta zona recibe en promedio, un 40% más de fondos coparticipables que el oeste y el sur del conurbano.

CUADRO 4: TOTAL COPARTICIPACIÓN. POR HABITANTE. POR ZONA. AÑO 2016.

MUNICIPIOS OESTE	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE	MUNICIPIOS NORTE	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE	MUNICIPIOS SUR	COPARTICIPACIÓN POR HABITANTE
MERLO	2.134	MALVINAS ARGENTINAS	3.292	BERAZATEGUI	1.592
HURLINGHAM	1.521	SAN ISIDRO	2.488	FLORENCIO VARELA	1.487
MORÓN	1.364	VICENTE LÓPEZ	2.076	ESTEBAN ECHEVERRÍA	1.412
LA MATANZA	1.288	SAN MIGUEL	1.833	LANÚS	1.362
MORENO	1.180	JOSÉ C. PAZ	1.704	LOMAS DE ZAMORA	1.274
TRES DE FEBRERO	1.108	SAN FERNANDO	1.586	ALMIRANTE BROWN	1.265
ITUZAINGÓ	1.086	GENERAL SAN MARTÍN	1.535	AVELLANEDA	1.236
PROMEDIO	1.383	TIGRE	1.156	QUILMES	1.211
		PROMEDIO	1.959	EZEIZA	1.176
				PROMEDIO	1.335