

Las transferencias financieras a los gobiernos locales en la Provincia de Córdoba, Argentina: La necesidad de un modelo equitativo y transparente ^a

The financial transfers to the local governments in the Province of Cordoba, Argentina: the need of an equitable and transparent model

Daniel Scandizzo*
César E. Murúa**

RESUMEN

El presente estudio analiza el actual modelo de distribución de recursos financieros desde el gobierno central hacia las administraciones municipales de la provincia de Córdoba (Argentina), e ilustra las situaciones de inequidad que genera en las diferentes localidades. Este escenario es resultado de la ausencia de criterios redistributivos y de incentivos a una eficiente asignación del gasto en los parámetros de reparto vigentes. Con el propósito de modificar esta situación, se presenta una serie de recomendaciones relativas a la equidad y a la transparencia como principios que deberían guiar un nuevo modelo de transferencias que promueva el desarrollo.

Palabras clave: finanzas públicas, gobiernos locales, transparencia, desarrollo local, transferencias financieras

ABSTRACT

The present study analyzes the current model of distribution of financial resources from the central government towards the municipal administrations of the province of Cordoba (Argentina), and illustrates the situations of inequity that it generates in the different towns. This scene is a result of the absence of A FAIR distribution criteria and of incentives to an efficient assignment of expense in the present parameters of distribution. Here we present, with the intention of modifying this situation, a series of recommendations related to equity and transparency as principles that should guide a new model of transfers that promotes development.

Keywords: public finances, local governments, transparency, local development, financial transfers

a Basado en la presentación que los autores realizaron en el 17º Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas (Córdoba, Argentina 3, 4 y 5 de septiembre de 2008).

* Argentino, Contador Público, Magíster en Dirección de Empresas, ICDA-Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Correspondencia con el autor: scandizzo@icda.uccor.edu.ar

** Argentino, Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Desarrollo, ICDA-Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Correspondencia con el autor: muruacesar@yahoo.com

1. Los desafíos del Desarrollo local

1.1 Lineamientos conceptuales

Independientemente de las distintas concepciones teóricas, un modelo de Desarrollo debe estar asentado, al menos, en dos pilares fundamentales: la inclusión y la sostenibilidad. En este sentido, todo proceso de ampliación de oportunidades y crecimiento económico requiere favorecer la integración de todas las personas involucradas en los beneficios que se generen y promover la participación de los ciudadanos en el mismo.

Mientras que la integración y la participación constituyen los componentes de la inclusión, el uso responsable de los recursos, el respeto por el medio ambiente y la solidaridad con las generaciones futuras representan los fundamentos que le otorgan la característica de sostenible.

Las perspectivas teóricas sobre el desarrollo han evolucionado desde la concepción lineal y evolucionista de la expansión económica a cualquier precio (propias de mediados del Siglo XX) hacia nuevas tendencias enfocadas en las comunidades y sus propias capacidades para mejorar sus condiciones de vida. En los últimos años, esta visión se vio complementada, e incluso superada, por aquella que resalta las dimensiones territoriales del Desarrollo, sobre todo en lo que se refiere al espacio local.

Más allá de los planteos vigentes, la experiencia muestra cómo, día a día, comunidades de pequeñas y medianas dimensiones, fuertemente vinculadas con su territorio y con un alto protagonismo de sus habitantes, pueden promover procesos de crecimiento económico, orientados a mejorar la calidad de vida y a ampliar sus oportunidades.

1.2 La perspectiva de la provincia de Córdoba

Para que el Desarrollo local adquiera las características de inclusivo y sostenible en sus resultados, también debe estar dotado de estos atributos en sus procesos. Y los procesos asociados al Desarrollo nos remiten invariablemente el rol de la gestión pública local, la que debe guiarse por principios (axiológicos) de justicia, equidad y solidaridad y responder al principio (operativo) de inmediatez, por el cual se entiende a los gobiernos locales como las instituciones más cercanas a los problemas de las personas, y con más y mejor capacidad para responder a estas demandas de manera directa y sin intermediaciones.

En la Provincia de Córdoba, los gobiernos municipales constituyen el principal sostén del desarrollo local, no sólo por las características del ordenamiento legal y territorial provincial, sino principalmente por su activa participación en los procesos de promoción del crecimiento, derivada precisamente de la proximidad con las iniciativas de la comunidad en el ámbito espacial. Aún así, los principios axiológicos en materia

de gestión pública no siempre se cumplen en condiciones óptimas, lo que repercute directamente en sus resultados.

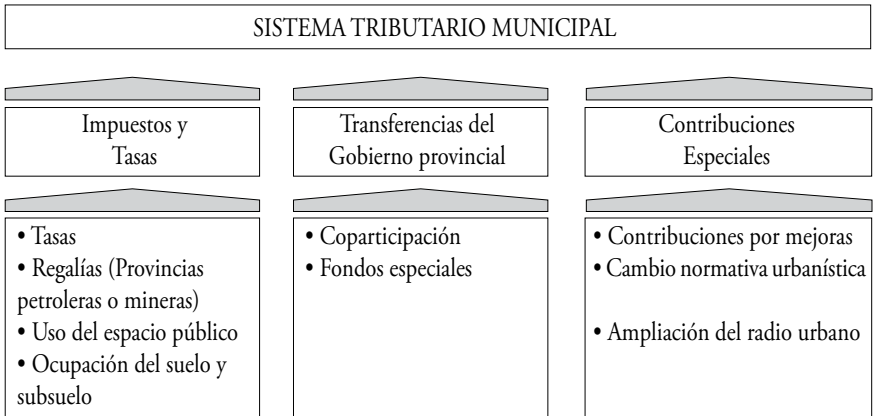
2. Régimen municipal y autonomía financiera

El régimen municipal cordobés se caracteriza por la gran cantidad de administraciones (427 Municipios y Comunas)¹ y por la autonomía que a estos les confiere la Constitución de la Provincia, fortaleciendo el citado principio de inmediatez. Así, la Carta Magna provincial, en su artículo 180, asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.

En el caso de la autonomía financiera, ésta se manifiesta en la capacidad, atribuida a una entidad local, para la obtención de recursos propios y para decidir sobre el empleo de los mismos, a fin de gestionar las funciones encomendadas. De esta manera, en la Provincia de Córdoba, la Constitución garantiza la potestad para recaudar y la facultad de decidir el destino de los recursos, o dicho de una manera más estricta, financiación y producción.

El sistema tributario municipal conforma la base sobre la cual descansa la autonomía financiera de los gobiernos locales. Si bien cada municipio puede desarrollar su propio modelo de tributación, la mayoría de ellos cuenta con estructuras similares. El siguiente cuadro muestra, en forma sintética, los pilares sobre los que se asientan, en general, los sistemas tributarios locales.

Gráfico 1: Estructura de recursos del Sistema tributario municipal argentino



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004, 21)

1 La cantidad de administraciones municipales y comunales de la Provincia de Córdoba representan el 25% del total del país, cuando la población de la Provincia es equivalente a algo más del 8% del total.

Esta estructura, y las condiciones en que las funciones propias de la autonomía financiera se ejercen efectivamente, han configurado un sistema financiero que, si bien varía de una localidad a otra según población, entorno regional, perfil productivo y eficiencia en la gestión, entre otros aspectos, está fuertemente limitado por la dependencia de Municipios y Comunas respecto de los fondos que reciben del gobierno de la Provincia en concepto de coparticipación.

3. El modelo de coparticipación provincial

3.1 La Ley 8.663 de coparticipación provincial

El actual modelo de distribución de la coparticipación provincial –establecido por Ley 8.663 sancionada en 1997 y en vigencia desde 1998– determina que, del total de la masa coparticipable (concepto integrado por los recursos provenientes de la coparticipación federal, del impuesto sobre los ingresos brutos y de los impuestos inmobiliarios básicos y adicionados)², el 80% pertenece a la Provincia y el 20% se distribuye entre los Municipios y Comunas. A su vez, de este último porcentaje, un 80,5% se reparte entre las localidades categorizadas como Municipios³, un 3% es remitido a las Comunas, mientras que el 16,5% restante se destina a fondos especiales. Finalmente, los recursos que reciben Municipios y Comunas se distribuyen entre estos considerando sólo dos criterios: partes iguales y número de habitantes.

En su funcionamiento, el esquema presenta múltiples aspectos susceptibles de ser reformados: entre ellos, el monto de la coparticipación federal que recibe la Provincia, la falta de actualización de las alícuotas de los impuestos provinciales, el monto a distribuir entre Municipios y Comunas (confinado al mínimo constitucional), los casos de Comunas que deberían ser Municipios, el porcentaje que corresponde a los Municipios y el que corresponde a las Comunas, la existencia de los fondos especiales y los criterios para su distribución.

Los elementos indicados en el párrafo anterior constituyen líneas de investigación por demás relevantes y que seguramente deberán ser analizados en el marco de un amplio proceso de debate político sobre el tema. Sin embargo, el aspecto que primordialmente

2 La coparticipación federal conforma el sistema de transferencias de recursos desde el gobierno nacional hacia los gobiernos provinciales, el impuesto sobre los ingresos brutos recae sobre las vetas de todas las etapas de la cadena productiva, mientras que el impuesto inmobiliario grava el valor de las propiedades urbanas y rurales.

3 De acuerdo a la Ley Provincial N° 8.102, sancionada en 1991, todas aquellas localidades cuya población supere los 2.000 habitantes son consideradas como Municipalidades; el resto reviste la categoría de Comunas. Se diferencian principalmente en el grado de autonomía y en la forma de gobierno.

interesa a los fines del presente trabajo es el criterio de distribución de los recursos desde el gobierno central de la Provincia hacia las Municipalidades y Comunas.

3.2 Fallas del modelo: Injusticia distributiva y ausencia de incentivos financieros

Del mecanismo descrito se desprenden, en principio, dos inconvenientes. El primero de ellos está constituido por la utilización de los datos poblacionales surgidos del Censo provincial realizado en 1996⁴ en lugar de considerar los correspondientes al Censo nacional llevado a cabo en 2001; el segundo, tiene que ver con la limitación que supone la aplicación exclusiva de un criterio poblacional para la asignación de los recursos.

3.2.1 Falta de actualización del criterio poblacional

El primero de los cuestionamientos resulta quizás el más contradictorio. Mediante el Decreto 25/98, el Poder Ejecutivo provincial estableció como referencia los datos obtenidos por el Censo provincial de 1996 —a pesar de los cuestionamientos que recibió este censo con respecto al proceso de recopilación de datos— e instrumentó los índices necesarios para su aplicación en el cálculo de los montos correspondientes a cada jurisdicción. La información provista por el Censo nacional de 2001 hubiese sido apropiada para actualizar los índices de distribución. Sin embargo, nunca fue considerado.

¿Por qué no se aplicaron los datos actualizados de población, cuando éste es el criterio fundamental del modelo? Desafortunadamente, el principal obstáculo estuvo vinculado a la falta de acuerdo sobre los radios urbanos de algunas localidades, lo que implicó que, en muchos casos, los radios censales no coincidieran con el trazado urbano reivindicado por cada Municipio o Comuna. En la práctica, esto significó que barrios completos de una localidad fueran asignados a otras jurisdicciones o a la categoría “Población rural dispersa”⁵.

Actualmente, existe un principio de solución al primero de los cuestionamientos a partir de la realización de un Censo provincial durante el corriente año, hecho que permitiría ajustar la distribución de recursos a la cantidad real de habitantes de cada localidad. Aunque hasta este momento la cuestión de los radios urbanos sigue siendo

4 La ley provincial de coparticipación establece en su Artículo 8 que “los índices se modificarán de inmediato a la formación o disolución de Municipalidades y Comunas e inexorablemente al 1° de Enero de cada año posterior al de realización de los Censos Nacional o Provincial, según corresponda. El Poder Ejecutivo Provincial al igual que nacionalmente, realizará los censos provinciales y en la medida de lo posible, cada 10 (diez) años, pero intercalado en 5 (cinco) de estos últimos”.

5 Entre los municipios analizados se destaca el caso de Estación Juárez Célman, cuya población fue relevada como tres jurisdicciones distintas: Villa Los Llanos-Juárez Celman, Villa El Fachinal-Parque Norte-Guñázu Norte y Población rural dispersa.

materia de discusión entre Municipios, Comunas y el Ministerio de Gobierno, se prevé su pronta resolución.

3.2.2 Ausencia de criterios complementarios y algunas de sus consecuencias

Como ya se mencionó, existen dos criterios de distribución: uno proporcional/discrecional (las proporciones entre Provincia y Municipios y Comunas, y, a su vez, entre estos dos últimos, responden a un acuerdo político que se limita a respetar el mínimo constitucional) y otro poblacional (el referido Censo de 1996). La clave de este sistema es su aparente simplicidad: cada localidad recibe una cantidad de recursos proporcional a la cantidad de población.

Pero, la certeza acerca del número de habitantes no es condición suficiente para determinar cuáles son las necesidades de recursos de la localidad para atender satisfactoriamente las demandas de esa población. Al no considerarse otras dimensiones del contexto local y regional, localidades con igual número de habitantes reciben igual cantidad de recursos, independientemente de su realidad económica, financiera, productiva y/o social.

Así sea que los niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de una población sean relativamente altos, o que la prestación del servicio de agua potable exija mayores esfuerzos por razones geográficas, o que la estructura productiva de la localidad esté dominada por actividades con escaso peso relativo en la recaudación tributaria, todas estas situaciones no son contempladas a la hora de distribuir recursos según la legislación vigente.

De esta manera, se producen situaciones de profunda injusticia distributiva que no ayudan a revertir las desigualdades en la calidad de vida de estas poblaciones. Y aquellos mecanismos correctivos aplicados por el gobierno provincial responden a criterios discrecionales alejados de la transparencia en la gestión de los recursos públicos⁶.

La falta de transparencia y eficiencia también se observa con efectos más preocupantes en la administración de los recursos públicos. Gran parte de los problemas financieros de los gobiernos locales están vinculados al desorden en el comportamiento del gasto, falta de planificación en la ejecución del presupuesto local y escasos incentivos para aumentar la recaudación propia y disminuir la dependencia de los recursos provenientes de otras jurisdicciones.

6 Al respecto, cabe señalar el trabajo del equipo de investigación de la Universidad Católica de Córdoba encabezado por Marcelo Nazareno sobre “La economía política de la asignación de recursos públicos”. Dicho proyecto analiza los mecanismos discrecionales y la lógica electoral que domina determinadas transferencias de recursos desde el Gobierno provincial hacia los Municipios.

4. Modelos de coparticipación comparados

Esta dificultad en la distribución de los recursos no es patrimonio exclusivo de la Provincia de Córdoba. En revisiones preliminares sobre la bibliografía y legislación en la materia se han podido identificar modelos de coparticipación provincial con distintos criterios, que diversifican las opciones (para revertir el problema de la distribución equitativa) y favorecen, en algunos casos, la adecuación a las características del territorio.

Comparando diversos regímenes de coparticipación provincial, se observa la viabilidad de la combinación de criterios sociales (indicadores de pobreza, coeficientes de desarrollo, NBI, Índice de desarrollo humano), poblacionales (demográficos y territoriales) y financieros (recaudación tributaria, disciplina fiscal). De manera resumida, se pueden analizar los casos de cinco de las provincias más importantes y con características socioeconómicas similares que han combinado algunos de estos criterios:

Criterios Provincias	Partes iguales	Proporción directa a la población	Indicadores de pobreza	Recaudación tributaria propia	Superficie del Municipio	Coeficientes de desarrollo
Córdoba	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Buenos Aires	NO	SI	NO	SI	SI	SI
Santa Fe	NO	SI	NO	SI	NO	SI
Mendoza	SI	SI	NO	SI	NO	SI
Entre Ríos	SI	SI	SI	SI	NO	NO

Fuente: Scandizzo, D. (2005,6)

Queda evidenciado que existen experiencias de combinación de criterios complementarios –aplicados actualmente en otras jurisdicciones, más allá de los modelos teóricos– que deberían ser analizados en profundidad para determinar su pertinencia y aplicabilidad al caso de la Provincia de Córdoba.

5. La injusticia distributiva: evidencia empírica

Como conclusión preliminar a la descripción realizada, se puede afirmar que:

- La aplicación de criterios poblacionales y proporcionales simplifican la distribución pero no ayudan a revertir situaciones de desigualdad regional.
- La complementariedad de indicadores poblacionales, sociales y financieros es posible, según lo demuestra la experiencia comparada.

En consecuencia, y pensando en el caso de la Provincia de Córdoba, resulta oportuno delinear las estrategias para superar esta situación. Si se acuerda la necesidad de complementar el criterio poblacional con otros indicadores, el siguiente paso es la identificación de cuáles podrían ser esos indicadores y la viabilidad de su aplicación.

A estos fines se analizan tres tipos de indicadores. Los poblacionales, que mantienen la línea del actual modelo y buscan garantizar una proporcionalidad “básica”. Los sociales, que apuntan a reflejar las particularidades de cada localidad y contemplar las diferencias en niveles de vida y necesidades a satisfacer por parte del gobierno local. Y, finalmente, los financieros, que están orientados a fomentar la transparencia en la administración de los recursos públicos y a eliminar la discrecionalidad en los mecanismos compensatorios aplicados desde el gobierno provincial.

Cada uno de ellos es examinado considerando no sólo su fiabilidad, precisión y pertinencia, sino fundamentalmente su factibilidad, es decir, la posibilidad efectiva de estimarlo y disponer de los datos. Una vez identificados los indicadores de referencia se realiza un análisis empírico aplicando cada uno de los mismos a los datos recopilados para una muestra de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba.

5.1 Indicadores Poblacionales

Actualmente, el número de habitantes es el indicador central del régimen de Coparticipación, por la aparente simplicidad que trae aparejada. Si bien es una medición objetiva e incontrastable derivada de los Censos poblacionales, en la práctica ha sido de difícil aplicación, primero por las críticas al método de medición del Censo de 1996 y, luego, por la falta de acuerdo sobre los radios censales del Censo de 2001.

Las limitaciones del criterio también se han evidenciado en la imposibilidad de reflejar los cambios en el número de habitantes derivados de las migraciones entre localidades o la dinámica misma del crecimiento poblacional. En los casos de localidades próximas a la Capital o grandes ciudades de la Provincia, éstas se han convertido en ciudades-dormitorio que acogen a todos aquellos que se trasladan a ellas buscando viviendas y servicios públicos a menores costos (entre los casos analizados se destaca Malvinas Argentinas).

El cuadro que se presenta en el Anexo 1 expone el número de habitantes a partir de los datos del Censo provincial de 1996, los índices de distribución establecidos por el Decreto 25/98, los montos de Coparticipación que recibieron los Municipios para los años 2005, 2006 y 2007 (según datos tomados de la Cuenta Inversión del Gobierno provincial), y los datos de población del Censo nacional de 2001.

Si bien se consideran sólo 23 de las 427 localidades de la Provincia, los datos expuestos permiten observar que, incluso el criterio simplificado de población tiene falencias en su aplicación, con motivo de su falta de actualización. Algunos casos destacables son:

- Malvinas Argentinas, aun siendo seis veces más pobladas que Saldán (según el Censo 2001), en los tres años analizados recibió apenas el doble de Coparticipación que esta última.
- En número de habitantes de Deán Funes y Villa Allende creció a un ritmo mayor

que el de Laboulaye desde el Censo de 1996, y, sin embargo, ambas localidades reciben un monto menor en concepto de Coparticipación que el Municipio del sur provincial.

- Las Comunas de Estación General Paz y Villa Santa Cruz del Lago tienen casi el mismo número de habitantes que Carrilobo y Agua de Oro, pero estas últimas son Municipios por lo que reciben montos casi tres veces mayores.

5.2 Indicadores Sociales

En el campo de la Estadística, existe una multiplicidad de indicadores desarrollados para medir el nivel de vida o la condición social de las personas. Naturalmente, la variedad y complejidad de los mismos depende del concepto analizado (Pobreza, Indigencia, Nivel de Ingresos, Desempleo, Calidad de Vida, etc.) y de la definición metodológica de cada uno de ellos. A la hora de definir indicadores sociales que permitan trazar un perfil sobre el nivel de vida de las personas en las localidades de la provincia de Córdoba, estos deben cumplir, como se dijo, con las condiciones de fiabilidad, precisión, pertinencia y factibilidad.

En este sentido, existen tres indicadores principales que pueden ser tomados como referencia: Línea de Pobreza, Necesidades Básicas Insatisfechas y Privación Material de los Hogares. A los fines de continuar con el análisis comparativo entre localidades iniciado en el apartado anterior, se definen y analizan los componentes de cada indicador para determinar si cumplen con las citadas condiciones.

5.2.1. Línea de Pobreza

Es el resultado de la estimación, primeramente, de la Canasta Básica Total (CBT), lo que permite determinar los hogares que no cuentan con los recursos necesarios para adquirir los bienes y servicios considerados básicos para su subsistencia. La referida CBT es utilizada, además, para determinar el Índice de Precios al Consumidor. Actualmente, este es un indicador por demás cuestionado, precisamente por los criterios para la estimación de la CBT y por su alcance geográficamente limitado a la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Al no cumplir con la condición de fiabilidad, no sería recomendable utilizar este indicador para considerar la situación social de las localidades cordobesas.

5.2.2. Necesidades Básicas Insatisfechas

Es un indicador de pobreza estructural determinado por cinco componentes que definen a un hogar con NBI cuando presenta alguna de las siguientes situaciones (INDEC, 1984):

1. Hacinamiento: Hogares en los que convienen más de tres personas por cuarto.

2. Vivienda: Hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento o rancho).
3. Condiciones sanitarias: Hogares que no disponen de retrete de ningún tipo.
4. Escolaridad: Hogares que tienen algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
5. Capacidad de subsistencia: Hogares con dificultades para alcanzar un ingreso suficiente, es decir, hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Si un hogar tiene insatisfecha al menos una de estas necesidades básicas, es considerado pobre, por lo que las NBI actúan como un indicador diferenciador entre hogares pobres y no pobres.

5.2.3 Índice de Privación Material de los Hogares

El IPMH permite identificar hogares pobres reconociendo y caracterizando la heterogeneidad e intensidad de las situaciones de privación. Posee dos dimensiones (Gómez A., et. al., 2003).

1. Patrimonio: Estimado a partir de las condiciones habitacionales del hogar, considerando que la vivienda es el resultado de una acumulación sostenida y exitosa.
2. Recursos corrientes: Calculado según la capacidad económica del hogar, derivado de la relación entre los años de educación formal aprobados por quienes perciben ingresos en el hogar y la cantidad de miembros del hogar.

Según los hogares superen o no los umbrales que establecen cada una de ellas, se puede determinar si tienen Privación patrimonial (PP), Privación de recursos corrientes (PR) o Privación convergente (PC), en el caso de que se den ambas privaciones simultáneamente. Y, además, permite estimar la magnitud de la privación, a partir del cálculo de la Incidencia (I), de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$I = \frac{PP + PR + PC}{N} \times 100$$

(Siendo N el Total de Hogares)

La principal virtud de este indicador de pobreza coyuntural es que proporciona información más precisa sobre el fenómeno, en particular su intensidad y razones, complementando así a las NBI.

En el Anexo 2, se retoma la nómina de Municipios y Comunas analizados, considerando los niveles de NBI, Privación Material como porcentaje de hogares (según datos del Censo de 2001) y comparándolos con los montos recibidos por cada localidad en carácter de coparticipación para el año 2005. Los datos presentados en el cuadro

ayudan a fortalecer el planteo central del presente trabajo: la transferencia de recursos desde la Provincia hacia los Municipios y Comunas no ayuda a superar situaciones de desigualdad en el Desarrollo local y regional de cada una de ellas. Precisamente estas desigualdades se evidencian a partir de la comparación de los dos indicadores de pobreza analizados. Aun así es oportuno destacar que ambos deben ser considerados en su particularidad, ya que uno mide condiciones estructurales (NBI) y el otro coyunturales (IPMH). Como casos destacados pueden citarse:

- Los indicadores de pobreza de Cruz del Eje duplican (en términos relativos) a los de Bell Ville, y sin embargo la localidad del noroeste provincial debe afrontar las necesidades y demandas de estos sectores, con menos recursos que la ciudad cabecera del departamento Unión.
- La comparación es similar en los casos de Inriville y Quilino, aunque en esta última la situación es más preocupante por la intensidad en los niveles de pobreza, comparados con el resto de las localidades y la media provincial (13% de personas con NBI y 31,34% de hogares con Privación Material).
- Estación Juárez Celman percibe montos similares a Vicuña Mackenna, en razón de los datos poblacionales del Censo provincial de 1996, pero en los últimos 10 años esta localidad ha experimentado una explosión demográfica. Los indicadores de pobreza reflejan claramente lo contradictorio de esta situación.

5.3 Indicadores financieros

Centrado en lo que se ha denominado como Dinámica Fiscal (Scandizzo D. y Murúa C., 2006), el indicador financiero propuesto para el nuevo régimen de coparticipación busca reflejar la evolución en el equilibrio y la eficiencia de la administración de los recursos públicos locales. Este indicador tiene dos dimensiones fundamentales:

- Esfuerzo fiscal: es una medida de desempeño financiero de las finanzas públicas locales estimado a partir del resultado financiero, el ahorro público y la recaudación propia;
- Comportamiento del gasto: refleja nuevas funciones asumidas en la prestación de servicios o inversiones de capital llevadas a cabo por los gobiernos locales.

5.3.1 Esfuerzo Fiscal

Permite precisar el nivel de equilibrio entre Ingresos y Gastos. Por un lado, se calcula la Tasa de Ahorro corriente (AC):

$$AC = \frac{(Y_c - G_c)}{Y_c} \times 100$$

Donde Yc es Ingreso corriente y Gc Gasto corriente. Cuando el valor supere el 10%, se interpretará como una señal de eficiencia y equilibrio⁷. Asimismo, la evolución a lo largo de los años, en sentido positivo, también será interpretada positivamente. Por otro lado, se calcula el Grado de Autonomía Financiera (AF) a través de:

$$AF = \frac{Ym}{Gc} \times 100$$

Donde Ym representa a los Ingresos de jurisdicción municipal y Gc a los Gastos corrientes. En el caso de este indicador, que mide el porcentaje de Gastos corrientes cubiertos con Ingresos propios de la localidad, un valor de 50% es considerado como punto mínimo de referencia general⁸.

5.3.2 Comportamiento del Gasto

Describe el destino de las erogaciones realizadas, para determinar los niveles de eficiencia a la hora de gastar los recursos públicos. Para ello, se calcula el Gasto en Personal (GP) a partir de la fórmula:

$$GP = \frac{Gp}{Gt} \times 100$$

Donde Gp es el monto destinado por cada localidad para cubrir la partida de Gastos en personal (Sueldos, Jornales y todo tipo de Remuneraciones por trabajos prestados al Municipio o Comuna) y Gt es el Gasto total acumulado por la localidad para el

7 La autora Pilar Solans aporta su visión con respecto a este indicador: “Si el ahorro corriente es negativo, el gobierno local no puede afrontar un programa de inversiones adecuado. Si el déficit es permanente, el gobierno local acabará por no poder hacer frente al servicio de la deuda. El ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes permite valorar si los ingresos corrientes crecen a la misma tasa, mayor, menos o igual que los gastos corrientes” (Arnoletto et. al, 2004: 111 -112). Una exigencia mínima de un valor de 10% para este indicador implica que por cada \$ 0,90 de gastos corrientes existirá una cobertura de \$ 1 de ingresos corrientes, esta relación implica que los gastos de funcionamiento de la administración local estarán garantizados, al igual que el pago de los intereses de la deuda. Asimismo, la gestión contará con un excedente mínimo para destinarlo al pago de la amortización de la deuda o a la obra pública.

8 El indicador de Autonomía Financiera presenta la virtud de simular la situación local ante una eventual interrupción de las transferencias financieras desde el gobierno provincial. En otras palabras, el indicador responde a la pregunta ¿qué porción de los gastos corrientes del municipio podrían cubrirse con los recursos de jurisdicción propia? Siguiendo nuevamente a Solans, “los sueldos y salarios representan, a escala mundial, el 34% de los gastos corrientes, aunque varían en los distintos gobiernos desde el 5% a más del 90%.”(Arnoletto et. al, 2004: 112). En consecuencia, si se considera el promedio aludido para gastos de personal y se agrega una magnitud mínima de gastos de consumo y de servicios que permitan el normal funcionamiento de la administración municipal, los ingresos propios deberían resultar suficientes para cubrir, al menos, el 50% de los gastos corrientes, de lo contrario, se pondría en serio riesgo la operatoria de la gestión comunal.

período considerado. En general, este indicador no debe superar el 50%⁹. Para estimar la Inversión Productiva (IP), el otro componente del indicador se debe calcular:

$$IP = \frac{If}{Gt} \times 100$$

If es Inversión física, es decir, la porción del Gasto de capital destinado a Obras públicas e inversión en Bienes de capital (maquinarias, equipos, etc.), sin considerar los pagos de Servicios de la deuda, y *Gt* es el Gasto total acumulado por la localidad para el período considerado. Cuando las localidades tienen, al menos, un 25% de Inversión Productiva, puede afirmarse que sus gastos tienen un destino apropiado¹⁰.

La combinación de disminución en el Gasto de Personal con incremento de Inversión Productiva es una señal de eficiencia en la gestión de los recursos. A los fines de la comprobación empírica, en el Anexo 3, se analizan los indicadores presentados para la muestra de localidades de referencia, pero limitada a la disponibilidad y fiabilidad de la información.

Los datos provistos por las localidades no permitieron establecer la evolución interanual de cada indicador. Sin embargo, los resultados del cuadro pueden compararse con

9 La cota máxima del 50% en el indicador de Gastos de Personal está vinculada con los datos expuestos en la referencia anterior. Si bien el promedio mundial de gastos de personal asciende al 34% de los gastos corrientes, los gobiernos locales de América Latina, en general, y Argentina, en particular, afrontan directamente funciones de asistencia social y, en numerosos casos, asumen la posición de dadores de empleo con la clara intención de descomprimir situaciones de conflictividad social ante la inercia del gobierno nacional o provincial. Por esta razón y por determinados procesos de descentralización implementados (por ejemplo en el área salud), un participación de hasta el 50% de los gastos en personal en la estructura de erogaciones municipales sería razonable. Un porcentaje mayor, si bien no comprometería la normal prestación de servicios por parte del municipio, pondría límites a la ejecución de la obra pública y al pago de la deuda. Al respecto, el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) implementado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile impone para el gasto de personal de planta un umbral del 35% con relación al total de gastos municipales y para el gasto de personal contratado un máximo del 20%, sumando entre ambos un 55% del total de gastos (www.sinim.gov.cl)

10 Siguiendo los antecedentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión "Las inversiones forman parte de las operaciones de capital de la administración municipal y, en ese sentido general, la creación de activos públicos. El alcance del término inversiones incluye tanto a la adquisición de bienes públicos como a la obra pública propiamente dicha" (Arnoletto et. al, 2004: 117). El nivel aconsejado de un 25%, al menos, sobre el total de erogaciones deriva de lo que podría considerarse una estructura de gastos compatible con el objetivo de desarrollo local a que se hace referencia al comienzo del presente trabajo. En efecto, si se admite hasta un 50% de gastos en personal, un 25% se aplicaría a otros gastos de funcionamiento y pago de deudas, mientras que el 25% restante representaría una cifra suficiente para la reposición de activos que alcanzan el final de su vida útil y para la creación de nuevos activos. Al respecto, el SINIM (ver referencia anterior) sostiene que, a mayor valor de este indicador, mayor es la participación de la inversión en el gasto municipal, pero sin manifestar un porcentaje de referencia.

los valores de referencia citados para cada indicador. De esta manera puede afirmarse que:

- Para el año 2005 Villa Allende y Unquillo estuvieron por debajo de los niveles aceptables de Ahorro Corriente. En el caso de Villa Allende, el desequilibrio estuvo acompañado de un déficit de casi \$ 3.000.000.
- La Autonomía Financiera está seriamente comprometida en los casos de Malvinas Argentinas y Estación General Paz, lo que también se refleja en el peso relativo de la Coparticipación en relación al Gasto total.
- Los recursos asignados a Gasto en Personal muestran niveles aceptables e incluso inferiores a la media provincial, que superó el 40% para el período considerado. En este indicador, todas las localidades estarían cumpliendo con la meta de eficiencia.
- Los niveles de Inversión Productiva muestran cómo localidades con altos niveles de pobreza, como Estación Juárez Celman o Mi Granja destinan una importante proporción de recursos a la Inversión física. En el resto de los casos, salvo Agua de Oro, que se aproxima al 25%, ninguno cumple con el valor de referencia.

Este indicador tiene un doble valor como determinante de la distribución de recursos. Por un lado, permite conocer el nivel de eficiencia en la administración de los recursos, y, por el otro, es el componente “dinámico” del nuevo modelo, toda vez que la información que proporciona estaría disponible año tras año, permitiendo ajustar la distribución según el desempeño de cada localidad. Además, constituiría un incentivo a la transparencia en la elaboración y presentación en término de las ejecuciones presupuestarias locales.

6. Equidad y Transparencia: Principios para un nuevo modelo de Coparticipación

Recapitulando los principales argumentos del trabajo, puede afirmarse que:

- La simplicidad del criterio poblacional actúa como obstáculo (de manera más o menos explícita) para la superación de desigualdades en la calidad de vida y las condiciones sociales de las personas.
- La complementariedad entre indicadores de diversa naturaleza es viable, según pudo observarse en el estudio comparado de diversos modelos provinciales aplicados en la actualidad.
- Existen indicadores sociales confiables y factibles de ser estimados, que pueden ser utilizados como una medida de las necesidades y demandas que debe atender cada gobierno local.
- Existen indicadores financieros que permiten comparar la eficiencia en la administración de los recursos, estimulan la transparencia y permiten trazar una línea evolutiva dinámica de las finanzas públicas locales.

Como se ha dicho, la realización del Censo provincial 2008 representa una oportunidad, no sólo porque permitirá actualizar el indicador poblacional, sino también porque proveerá información relevante de inestimable utilidad. El actual modelo es inequitativo. Pero, según se ha podido analizar, están dadas las condiciones materiales, en términos de información disponible y viabilidad de su complementariedad, para su modificación. Aun así, debe reconocerse que no basta con demostrar la necesidad de incorporar nuevos indicadores o la pertinencia y oportunidad de crear un nuevo modelo, sino que el mismo deber ser determinado por Ley, según lo establece la Constitución provincial.

A manera de ensayo estadístico, en el Anexo 4 se presentan los valores que adoptaría un eventual índice de distribución de la coparticipación con la inclusión de indicadores sociales, (como por ejemplo el nivel de NBI de cada comunidad ponderado en un 30%). Naturalmente la propuesta es una prueba parcial, considerando que los datos del Censo 2008 no han sido aún publicados, pero permite delinear los efectos que la inclusión de nuevos indicadores tendría sobre la asignación final de recursos. En principio, se observa una redistribución de recursos hacia las localidades más pequeñas y, al mismo tiempo, hacia aquellas con mayores niveles de pobreza estructural.

Resulta necesario, en consecuencia, avanzar en las condiciones políticas y activar el debate sobre los alcances y dimensiones de la reforma al mecanismo de coparticipación. Esto último no es simple, considerando que involucraría al Gobierno provincial, a los 427 Municipios y Comunas y a la Legislatura provincial, lo que representa un enorme desafío para las instituciones de la Provincia de Córdoba.

7. Anexo 1

El siguiente cuadro expone el número de habitantes a partir de los datos del Censo provincial de 1996, los índices de distribución establecidos por el Decreto 25/98, los montos de Coparticipación que recibieron los Municipios para los años 2005, 2006 y 2007 (según datos tomados de la Cuenta Inversión del Gobierno provincial), y los datos de población del Censo nacional de 2001.

Municipios	Población 1996 (hab.)	Índices Decreto 25/98			Coparticipación 2004 (\$)	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación 2006 (\$)	Población 2001 (hab.)
		79% (Pobl.)	21% (P. iguales)	Índice				
Bell Ville	29.998	0,90618	0,08434	0,99052	4.553.702	5.529.999	6.846.900	32.066
Cruz del Eje	27.114	0,85288	0,08434	0,93722	4.308.666	5.232.428	6.478.467	28.166
Jesús María	24.219	0,69697	0,08434	0,78131	3.591.919	4.362.013	5.400.773	26.825
Marcos Juárez	22.981	0,68345	0,08434	0,76779	3.529.749	4.286.514	5.307.295	24.226
Laboulaye	20.548	0,64298	0,08434	0,72732	3.343.687	4.060.561	5.027.534	19.908
Deán Funes	20.524	0,61671	0,08434	0,70105	3.222.941	3.913.927	4.845.981	20.164
Villa Allende	19.830	0,57067	0,08434	0,65500	3.011.250	3.656.851	4.527.685	21.903

Arroyito	17.151	0,52368	0,08434	0,60802	2.795.247	3.394.538	4.202.905	19.557
Colonia Caroya	12.966	0,37313	0,08434	0,45747	2.103.137	2.554.042	3.162.255	13.806
Unquillo	12.814	0,36876	0,08434	0,45310	2.083.027	2.529.620	3.132.019	15.369
Vicuña Mackenna	8.492	0,25011	0,08434	0,33445	1.537.564	1.867.212	2.311.865	8.994
Malvinas Argentinas	7.213	0,20758	0,08434	0,29191	1.342.010	1.629.732	2.017.833	13.441
Est. Juárez Celman	6.562	0,18884	0,08434	0,27318	1.255.882	1.525.138	1.888.332	8.880
Quilino	4.532	0,13618	0,08434	0,22052	1.013.781	1.231.132	1.524.311	3.664
Inriville	4.161	0,12375	0,08434	0,20808	956.627	1.161.724	1.438.375	3.778
Saldán	2.137	0,06150	0,08434	0,14584	670.451	814.193	1.008.083	2.099
La Granja	1.880	0,05410	0,08434	0,13844	636.449	772.902	956.959	2.565
Carrilobo	1.590	0,04712	0,08434	0,13146	604.366	733.940	908.719	1.522
Agua de Oro	1.427	0,04106	0,08434	0,12540	576.517	700.120	866.845	1.553
Comunas	Población 1996 (hab.)	Índices Decreto 25/98			Coparticipación 2004 (\$)	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación 2006 (\$)	Población 2001 (hab.)
		50% (Pobl.)	50% (P. iguales)	Índice				
Est. General Paz	1.609	0,98570	0,2809	1,26660	217.004	263.529	326.285	1.500
Va. Sta. Cruz del Lago	1.341	0,80440	0,2809	1,08530	185.942	225.807	279.581	1.637
Mi Granja	738	0,45211	0,2809	0,73301	125.585	152.510	188.828	713
Las Rabonas	622	0,44324	0,2809	0,72414	124.065	150.664	186.543	715

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Decretos 2440/97 y 25/98, de los informes de la Cuenta Inversión para los años 2004, 2005 y 2006, y de la Gerencia de Estadísticas y Censos de la Provincia

8. Anexo 2

A continuación, se exponen los datos que arrojó el Censo nacional 2001 sobre lo que se consideran dos indicadores de Pobreza, estructural y coyuntural, y el monto que recibieron estas localidades en concepto de Coparticipación en el año 2005.

Municipios	Población 2001 (hab.)	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación per cápita 2005 (\$)	Indicadores Sociales	
				Población con al menos una NBI (% de personas)	Incidencia de la Privación Material (% de hogares)
Bell Ville	32.066	5.529.999	172,46	9,34	23,68
Cruz del Eje	28.166	5.232.428	185,77	20,34	42,89
Jesús María	26.825	4.362.013	162,61	14,74	29,21
Marcos Juárez	24.226	4.286.514	176,93	8,05	21,15
Villa Allende	21.903	3.656.851	166,96	11,36	27,09
Deán Funes	20.164	3.913.927	194,10	14,81	38,20
Laboulaye	19.908	4.060.561	203,97	12,48	31,44
Arroyito	19.557	3.394.538	173,57	9,04	24,53

Unquillo	15.369	2.529.620	164,59	12,36	33,51
Colonia Caroya	13.806	2.554.042	184,99	7,74	22,94
Malvinas Argentinas	13.441	1.629.732	121,25	20,37	67,73
Vicuña Mackenna	8.994	1.867.212	207,60	14,46	35,70
Est. Juárez Celman	8.880	1.525.138	171,75	31,67	66,79
Inrivillo	3.778	1.161.724	307,50	7,51	23,90
Quilino	3.664	1.231.132	336,01	28,68	59,05
La Granja	2.565	772.902	301,33	7,72	21,63
Saldan	2.099	814.193	387,89	12,72	29,81
Agua de Oro	1.553	700.120	450,81	7,98	21,76
Carrilobo	1.522	733.940	482,22	6,43	2,58
Comunas	Población 2001 (hab.)	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación per cápita 2005 (\$)	Indicadores Sociales	
				Población con al menos una NBI (% de personas)	Incidencia de la Privación Material (% de hogares)
Va. Sta. Cruz del Lago	1.637	225.807	137,94	17,40	35,63
Est. General Paz	1.500	263.529	175,69	17,13	46,37
Mi Granja	713	152.510	213,90	10,94	70,94
Las Rabonas	715	150.664	210,72	22,80	55,10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de la Cuenta Inversión para el año 2005, y de la Gerencia de Estadísticas y Censos de la Provincia

9. Anexo 3

El siguiente cuadro muestra el desempeño de las finanzas públicas locales a partir de la estimación de la Dinámica fiscal, analizado para el período 2005.

Municipios	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación per cápita 2005 (\$)	Coparticipación / Gasto total (%)	Dinámica Fiscal			
				Esfuerzo fiscal		Comportamiento del Gasto	
				Tasa de Ahorro Corriente (%)	Autonomía Financiera (%)	Gasto en Personal (%)	Inversión Productiva (%)
Jesús María	4.362.013	162,61	28,96	19,02	75,14	39,44	10,26
Villa Allende	3.656.851	166,96	19,52	3,87	58,74	27,54	17,87
Unquillo	2.529.620	164,59	30,48	7,62	43,42	30,89	10,03
Colonia Caroya	2.554.042	184,99	28,82	20,38	66,35	38,44	17,99
Malvinas Argentinas	1.629.732	121,25	54,06	10,17	22,06	31,30	15,66
Est. Juárez Celman	1.525.138	171,75	36,61	33,04	81,14	19,45	31,87
La Granja	772.902	301,33	44,50	11,56	48,56	37,05	12,76
Saldan	814.193	387,89	23,89	11,11	64,82	39,20	11,00
Agua de Oro	700.120	450,81	39,98	22,76	53,90	34,02	23,02

Comunas	Coparticipación 2005 (\$)	Coparticipación per cápita 2005 (\$)	Coparticipación / Gasto total (%)	Dinámica Fiscal			
				Esfuerzo fiscal		Comportamiento del Gasto	
				Tasa de Ahorro Corriente (%)	Autonomía Financiera (%)	Gasto en Personal (%)	Inversión Productiva (%)
Est. General Paz	263.529	175,69	41,45	11,17	21,16	27,43	16,15
Mi Granja	152.510	213,90	29,45	28,95	71,48	19,23	31,70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del informe de la Cuenta Inversión para el año 2005, y de las Ejecuciones presupuestarias provistas por las localidades comparadas

10. Anexo 4

A continuación, se exponen los valores del hipotético Índice de distribución, incluyendo indicadores de NBI. Adicionalmente se estima el monto que habría recibido la localidad en 2005 y el monto per capita.

Municipios	Población 1996 (hab.)	Índices Decreto 25/98			Índice	Coparticipación 2005	Coparticipación per capita
		49% (Pobl.)	21% (P. iguales)	30% (NBI)			
Jesús María	26.825	0,43230	0,08434	0,35925	0,87589	4.890.032	182,30
Villa Allende	21.903	0,35396	0,08434	0,22695	0,66525	3.714.044	169,57
Colonia Caroya	13.806	0,23144	0,08434	0,09703	0,41281	2.304.689	166,93
Unquillo	15.369	0,22872	0,08434	0,17272	0,48578	2.712.076	176,46
Malvinas Argentinas	13.441	0,12875	0,08434	0,24876	0,46185	2.578.476	191,84
Est. Juárez Celman	8.880	0,11712	0,08434	0,25559	0,45705	2.551.678	287,35
Saldán	2.099	0,03815	0,08434	0,02425	0,14674	819.239	390,30
La Granja	2.565	0,03356	0,08434	0,01799	0,13589	758.664	295,78
Agua de Oro	1.553	0,02547	0,08434	0,01009	0,11990	669.393	431,03

11. Bibliografía

- Alonso, A. (2000): *Coparticipación Provincial. Análisis Comparativo*, Instituto de Investigaciones en Economía y Dirección para el Desarrollo, Universidad Austral.
- Arnoletto, E. et. al. (2004): “Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG)”, Serie PROFIM, Vol. 2, EDUCC.
- Gerencia de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba (2002): “Censo 2001. Córdoba. Datos finales por localidad”.
- Gobierno de la Nación (1992): “Ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional”.

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1995): “Ley 10.559 – Texto ordenado”.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba (1997): “Decreto 2440/97”.
- _____ (1998): “Decreto 25/98”.
- _____ (1997): “Ley 8.663 Régimen de Coparticipación”.
- Gobierno de la Provincia de Entre Ríos (1991): “Ley 8.492 Régimen de Coparticipación para las Municipalidades y Juntas de fomento”.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (1996): “Ley 6.369”.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (1993): “Ley 10.989 Distribución del Impuesto Inmobiliario”.
- _____ (1980): “Ley 7.457 – Texto ordenado”.
- Gómez, A. et. al. (2003): “Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH): desarrollo y aplicación con datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001” presentado en las VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población AEPA.
- Las Heras, J. M. (1999): “Estado Eficiente. Sistemas de administración financiera gubernamental” Ediciones Eudecor.
- INDEC, (1984): “La pobreza en la Argentina”.
- Macón, J. (2002): “Economía del Sector Público” Mc. Graw Hill Internacional.
- Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba (2004): “Cuenta de Inversión”.
- _____ (2005): “Cuenta de Inversión”.
- _____ (2006): “Cuenta de Inversión”.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de La Nación (2004): “Guía Metodológica sobre fuentes de financiamiento aplicables a escala municipal”.
- Scandizzo, D. (2005): “Descentralización de los recursos financieros. Alternativas para su aplicación a las Comunidades Regionales de la Provincia de Córdoba”.
- Scandizzo, D. y Murúa, C. (2006): “La Dinámica Fiscal como criterio de distribución equitativa de los recursos. Estudio de Coparticipación – Análisis financiero de la Comunidad Regional Colón”.
- Stiglitz, J. (2000): *La economía del sector público*, Antoni Bosh editor.
- Subsecretaría de Política y Administración Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (2000): “Aplicación de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la Provincia. (RAFAM)”.

Cómo citar este artículo:

Scandizzo D. y Murúa C. (2008): “Las transferencias financieras a los gobiernos locales en la Provincia de Córdoba, Argentina: La necesidad de un modelo equitativo y transparente”, *Oikos* N° 26, 49 – 68, Escuela de Administración y Economía, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile
[<http://edicionesucsh.cl/oikos/>]

Fecha de recepción: 10 / 10 / 2008

Fecha de aprobación: 11 / 11 / 2008