

Esquema de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas. Diagnóstico de la situación actual tras dos décadas desde su última reforma.

Fichetti, Ignacio*
González, Germán*
Pérez Aguila Nicolás^

Abstract

El actual régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas rige desde el año 1998 a partir de la Ley Provincial 8.663. Tras dos décadas en vigencia, la Ley prácticamente no ha sufrido modificaciones en la distribución secundaria de recursos. Este estudio analiza cómo se realiza la distribución de recursos coparticipables entre localidades y permite apreciar que existe discrepancia respecto a los resultados esperados del régimen debido a distorsiones de índole político-institucionales. El actual sistema puede redefinirse y establecer diversos objetivos de política a partir de la incorporación de nuevos parámetros de distribución secundaria, sin que genere los malos incentivos para los gobiernos locales como el actual régimen. En este sentido, se propone un esquema alternativo que torna más redistributivo al sistema a partir de la incorporación del Índice de Condiciones de Vida (ICV) y elimina las distorsiones e incentivos negativos del actual sistema.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, coparticipación, distribución secundaria.

JEL: H77, H73.

* Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA). Correo electrónico: ifichetti@idesa.org

* Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) y Departamento de Matemática y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas (UNC). Correo electrónico: ggonzales@idesa.com.org.

^ Instituto de Economía y Finanzas (IEF) de la Facultad de Ciencias Económicas (UNC) e Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA). Correo electrónico: nicolas.perez.3492@gmail.com

1. Introducción

En países con gobiernos federales, la división entre distintos niveles de gobierno permite la distribución de responsabilidades de erogaciones y potestades tributares, lo que produce generalmente desequilibrios verticales entre las distintas jurisdicciones. Por lo general, es el gobierno central el que se encarga de recaudar los impuestos más importantes, mientras que gran parte de las funciones de gasto público son descentralizadas a los gobiernos locales quienes, a partir de esta situación, suelen gastar más de lo que recaudan (Díaz Frers, 2013). Estos desequilibrios han llevado a la creación de sistemas de transferencias intergubernamentales con la intención de cubrir la brecha fiscal entre las capacidades tributarias y de gasto en las diversas categorías de gobierno.

Los esquemas de coparticipación se constituyen como un mecanismo de transferencia intergubernamental que procura morigerar no solo los desequilibrios fiscales verticales, sino también los horizontales. Autores especializados en Teoría del Federalismo Fiscal resaltan como ventaja que estas transferencias otorgan cierto grado de libertad en la distribución de responsabilidades de gasto y potestades tributarias entre diferentes niveles de gobierno (Porto, 2003).

Sin embargo, en la práctica, para los distintos niveles de gobierno resulta un desafío encontrar un sistema de coparticipación apropiado para coordinar la percepción y distribución de los recursos entre distintos niveles de gobierno de acuerdo a sus características particulares. La evidencia empírica demuestra que no todos los países encontraron las mismas soluciones ante la aplicación de diferentes sistemas, en distintos momentos de tiempo y distintas situaciones de hecho. En cuanto a los regímenes entre niveles de gobierno subnacionales y locales, Díaz Frers (2013) destaca la creciente importancia del rol de los municipios y de las lecciones que se podrían extraer de la variada experiencia en las provincias para aplicar a nivel nacional. Es por ello que se considera provechoso profundizar el análisis de los esquemas de coparticipación vigentes en los niveles provinciales para evaluar el grado de efectividad de los mismos para reducir desequilibrios fiscales e incentivar a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado en el tiempo.

La Constitución Nacional argentina reafirma la potestad de las provincias para definir las relaciones existentes con las unidades gubernamentales que se encuentran dentro de su territorio. En su Art. 5 establece que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano [...] que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria” (Ley Nacional N° 24.430, 1994). De este modo, las provincias argentinas se encuentran autorizadas a crear sus propios regímenes de transferencias intergubernamentales. Actualmente, en el país coexisten 22 esquemas de coparticipación de recursos entre el nivel provincial y los niveles de gobierno locales¹, los cuales presentan un alto grado de heterogeneidad entre sí; de hecho, no existe un régimen que se replique en dos o más jurisdicciones.

Si se tiene en cuenta el caso de la Provincia de Córdoba, el régimen de coparticipación de impuestos se encuentra regido por la Ley Provincial 8.663. Su estudio resulta de interés por varios motivos: por un lado, Córdoba es la provincia que cuenta con la mayor cantidad de gobiernos locales en toda la Argentina. Se encuentra conformada por 427 gobiernos locales, clasificados en Municipios y Comunas; a su vez, cuenta con un sistema de distribución relativamente simple en relación al resto de las provincias de Argentina al contar con dos indicadores de reparto: el coeficiente de partes iguales (con un criterio de reparto redistributivo) y de acuerdo a la cantidad de habitantes de cada localidad (con un criterio puramente compensatorio); por último, y no menos importante, llama la

¹ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Jujuy no cuentan actualmente con un sistema formal de transferencia de recursos por coparticipación con gobiernos locales.

atención que el régimen de coparticipación no haya sido reformado desde 1998, casi dos décadas después de que se puso en vigencia la Ley N° 8.663.

De esta manera, el presente trabajo analiza cómo se realiza la distribución de recursos coparticipables entre localidades y permite apreciar la discrepancia que existe en el reparto actual respecto de los resultados esperados del régimen. Se observó que existe gran heterogeneidad en el reparto de recursos en términos per cápita entre las regiones de la Provincia, a pesar de que el criterio preponderante que se definió en la creación del régimen era el compensatorio. Entre los determinantes que explican los desequilibrios horizontales entre los gobiernos locales, se destaca principalmente los aspectos de índole político-institucionales debido a inconsistencias en la clasificación actual de Municipios y Comunas respecto a lo establecido por la Constitución Provincial.

Se considera que el actual sistema puede redefinirse y establecer diversos objetivos de política a partir de la incorporación de nuevos parámetros de distribución secundaria, sin que genere los malos incentivos para los gobiernos locales como el actual régimen. En este sentido, se propone un esquema alternativo que torna más redistributivo al sistema a partir de la incorporación del Índice de Condiciones de Vida (ICV) y elimina las distorsiones e incentivos negativos del actual sistema.

Dicho lo anterior, el trabajo se estructurará de la siguiente manera: en la segunda sección se realiza una revisión bibliográfica en la cual se repasan algunos conceptos centrales de la literatura sobre federalismo fiscal en lo que refiere a desequilibrios fiscales y a los diferentes sistemas de transferencias intergubernamentales que se diseñaron para la atenuación de los mismos. En la tercera sección, se describe el esquema de distribución de recursos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas, y se presentan las principales ventajas y desventajas de los indicadores de distribución secundaria utilizados por el mismo. En la cuarta sección, se plantea las distorsiones político-institucionales observadas en la clasificación de Municipios y Comunas en la práctica y según lo que establece la Ley de Coparticipación, y su efecto en el reparto de recursos coparticipables por regiones. En la quinta sección, se presenta una propuesta de reforma al actual régimen a partir de la incorporación del ICV. Por último, en la sexta sección, se esbozan las conclusiones.

2. El federalismo fiscal y los sistemas de coparticipación

El federalismo fiscal es una teoría acerca de cómo debe organizarse el proceso de adopción de decisiones de gastos e ingresos en el sector público (Albi Ibáñez & Zubiri Oria, 2009), particularmente en lo que refiere a la distribución de responsabilidades de erogaciones y potestades tributarias entre distintos niveles de gobierno (Porto, 2004). Si bien se suele asociar inmediatamente el federalismo fiscal con gobiernos federales, hay que tener en cuenta que el federalismo fiscal como teoría no implica una constitución política propiamente dicha, sino que está asociado a la organización de los gobiernos (Asensio, 1999).

De acuerdo a Weingast (2014), se pueden reconocer dos generaciones de estudios teóricos sobre el federalismo fiscal. La primera teoría de federalismo fiscal (FGFF²), también denominada *clásica* o *tradicional* (Fretes Cibils & Ter-Minassian, 2015; Ahmad, Hewitt, & Ruggiero, 1997) se caracteriza por presentar un enfoque normativo y fragmentado que justifica la descentralización en términos de eficiencia en la asignación de recursos. Los principales aportes en esta línea se deben a Tiebout (1956), Musgrave (1969), Oates (1972)

² *First Generation Fiscal Federalism*, en inglés.

y Brennan y Buchanan (1980)³. Como bien señala Díaz Frers (2013), estos autores presentan un sesgo pro-descentralización y consideran que los responsables de tomar las decisiones de asignación de gastos y recaudación son benevolentes, dado que su objetivo es maximizar el bienestar de la sociedad.

Las principales críticas a esta corriente, como destacan Fretes Cibils y Ter-Minassian (2015), es que los desarrollos descansan en supuestos poco aplicables a la realidad de países en desarrollo, como ser la transparencia y eficiencia de los gobiernos locales, electorados móviles y participativos (no solo mediante la votación, sino en el control de los gobernantes). Sin embargo, el no cumplimiento de estos supuestos pueden generar incentivos en los gobiernos locales de comportarse de manera oportunista y aumentar irresponsablemente el gasto, el endeudamiento y no poner mucho empeño en la recaudación de impuestos y esperar que el gobierno central cubra sus déficits vía transferencias. A su vez, como resaltan Rodden, Eskeland y Litvac (2003) la relación entre descentralización, eficiencia y transparencia depende críticamente del trasfondo institucional y no puede darse por supuesta.

En contraparte, los desarrollos de la teoría del federalismo fiscal de segunda generación (SGFF⁴) “asumen que los gobiernos descentralizados tienen habilidades limitadas para manejar las relaciones intergubernamentales”, y por ello predominan los análisis de caso donde se manifiestan problemas de incentivos e información asimétrica (Ruíz-Porras & García-Vázquez, 2014). Los modelos de segunda generación, lejos de suponer la existencia de coordinación a través de un planificador benevolente, destacan la relevancia de las instituciones políticas por los incentivos que generan a la hora de la toma de decisiones. En este sentido, “Weingast (2014) señala que los modelos de segunda generación tienen la capacidad de explicar las dinámicas institucionales fiscales” (Ruíz-Porras & García-Vázquez, 2014, pág. 74) y cómo dichas instituciones permiten restringir las decisiones de los hacedores de política. En consecuencia, es posible hablar de la existencia de equilibrios político-económicos, dado que son “los criterios económicos y políticos” los que explican “las relaciones intergubernamentales” (Ruíz-Porras & García-Vázquez, 2014, pág. 74).

A pesar de estos aportes de la literatura del federalismo fiscal para dar cuenta de las características de la descentralización de gastos e ingresos tributarios entre distintos niveles de gobierno, muchas veces la descentralización fiscal ha sido criticada por contribuir a agravar los desequilibrios fiscales en lugar de reducir las brechas entre los distintos niveles de gobierno (Ahmad & Craig, 1997; Piffano, 1999) que, según la literatura, pueden ser de tipo horizontal o vertical.

Se conoce como desequilibrio fiscal vertical a la situación en la que los gobiernos locales no puedan cumplir con las funciones de gasto asignadas a partir de las bases tributarias sobre las que tiene potestades legales sin incurrir en déficit fiscal (Capello,

³ Tiebout (1956) fue el pionero en abordar cómo la competencia interjurisdiccional entre los gobiernos subnacionales por atraer ciudadanos a sus jurisdicciones (bajo el supuesto de que existe perfecta movilidad de los factores de producción) genera un incentivo a compatibilizar las políticas públicas con las preferencias de los ciudadanos y las empresas. El factor clave es la libre movilidad, ya que permite que los factores abandonen las jurisdicciones cuyas políticas no reflejan sus preferencias, lo que se conoce en la literatura como “votar con los pies”. Por su parte, Musgrave (1969) contribuyó en el estudio de los principales criterios que inciden en la eficiencia en la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Así, los bienes públicos con menores niveles de congestión y mayores economías de escala deberían ser provistos por el gobierno central, mientras que los gobiernos subnacionales deberían proveer aquellos bienes de alcance local. Oates (1972) fue el responsable de enunciar el teorema de la descentralización, que postula que un servicio público debería ser provisto por el nivel de gobierno que representa a la región que se beneficia del mismo. Finalmente, Brennan y Buchanan (1980) argumentan que el sector público puede ser visualizado como un “Leviatán”, que persigue sistemáticamente la maximización del tamaño del presupuesto, sin considerar la voluntad de los ciudadanos. Por tal motivo, los autores defienden la descentralización como mecanismo efectivo de control de las tendencias expansivas del estado.

⁴ *Second Generation Fiscal Federalism*, en inglés.

Barone, & Rosales, 2007). Ahmad y Craig (1997) destacan que este desequilibrio es resultado del mismo proceso de descentralización fiscal, ya que en muchos casos se descentralizan responsabilidades de gasto y no las potestades tributarias para hacerse de los recursos para financiarlos. Capello, Barone y Rosales (2007) aclaran que el desequilibrio vertical no está necesariamente asociado a la ineficiencia en la forma de gastar y recaudar, sino en el desigual reparto de fuentes tributarias entre el nivel central y los gobiernos locales.

Por su parte, en cuanto a los desequilibrios horizontales, Rezk y Pérez Aguila (2016) los definen como las brechas fiscales existentes entre las jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, que reflejan la diferente capacidad que tienen para afrontar sus responsabilidades de gasto. Capello, Barone y Rosales (2007) destacan que este tipo de desequilibrios puede darse incluso bajo sistemas tributarios idénticos, ya que el principal determinante es la distribución heterogénea de la cantidad y calidad de los recursos físicos y humanos entre jurisdicciones. En general, la literatura coincide en apuntar que los desequilibrios horizontales generan más problemas que los verticales habida cuenta del derecho de todos los habitantes de un país a tener bienes y servicios públicos razonablemente similares, en cantidad y calidad, independientemente de su lugar de residencia.

Tanto los desequilibrios horizontales, como los verticales, han introducido a la discusión teórica uno de los aspectos centrales del federalismo fiscal: los esquemas de transferencias intergubernamentales e interjurisdiccionales (Ma, 1997)⁵. Dichas transferencias se crearon con el objetivo de compensar en parte o de manera integral los desequilibrios que se generan a partir del proceso de definición de potestades tributarias y responsabilidades de gasto.

Uno de los mecanismos de transferencias intergubernamentales para coordinar la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno es el método de participación de recursos, también conocido en países como Argentina con el nombre de “coparticipación”. El sistema de coparticipación concentra y unifica las responsabilidades de recaudación, administración y fiscalización de un tributo o grupo de tributos en el nivel superior para luego distribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno (Braceli, Jan Casaño, Braceli, Landaveri, & Trillini, 2001). Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009) y la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014) destacan que una de las características distintivas de este sistema es la automaticidad de las transferencias, generalmente garantizada por una norma o ley de creación, lo cual brinda mayor previsibilidad para los niveles de gobierno que reciben esos recursos y permite mejorar su planificación de gastos.

El monto recaudado del conjunto de tributos a “coparticipar” se denomina masa coparticipable. De esta forma, pueden existir mecanismos donde todo lo que recauda el gobierno superior constituye la masa coparticipable, o solo algunos impuestos la conformen. Luego, la distribución de esa masa puede realizarse de manera conjunta o impuesto por impuesto. Dado que el método de coordinación implica transferencias de fondos entre un nivel de gobierno superior a otro inferior, se distinguen dos etapas en la distribución: la primaria y la secundaria.

La distribución primaria determina cuánto de la masa coparticipable le corresponde a cada nivel de gobierno, por lo que impacta directamente sobre los desequilibrios fiscales verticales entre el nivel central y los niveles inferiores. Petrei (1984), citado por Piffano (1998, pág. 11), afirma que “un adecuado régimen de coparticipación debe resolver los desequilibrios verticales”, es decir garantizar que cada nivel de gobierno reciba los recursos que requiere para abastecer sus necesidades de gasto. Para ello se debe especificar

⁵ Las transferencias intergubernamentales hacen referencia a los fondos que envía el gobierno central a los locales, mientras que las interjurisdiccionales son las realizadas entre un mismo nivel de gobierno.

previamente la asignación de funciones que habrá de cumplir cada uno de los niveles de gobierno y luego distribuir los ingresos entre las distintas jurisdicciones de acuerdo a las responsabilidades de gasto asignadas a cada una. En cuanto a medidas de distribución primaria, Porto (2004) hace referencia a la Ley Nacional N° 14.390 de Argentina que fijaba periódicamente la participación de la distribución primaria entre nación y provincias como el ratio entre la población de cada uno de estos niveles respecto a la suma de ambas poblaciones. A su vez, el mismo autor propone determinar la distribución primaria “como el promedio de la participación en el gasto entre el gobierno nacional y las provincias” (Porto, 2004, pág. 348). Un criterio alternativo es el propuesto por Díaz Frers (2013), donde la distribución primaria queda definida de acuerdo a la proporción de brecha fiscal⁶ a cubrir por el gobierno central vía transferencias. No obstante, el riesgo que se puede derivar de cubrir déficits fiscales está en que puede generar malos incentivos sobre los gobiernos locales al premiar a aquellos gobiernos que aumenten su nivel de gasto irresponsablemente y castigar a los que actúan de acuerdo al principio de correspondencia fiscal (Ahmad & Craig, 1997).

La distribución secundaria, por su parte, es la asignación de recursos de la masa coparticipable entre unidades de gobierno de un mismo nivel (Braceli, Jan Casaño, Braceli, Landaveri, & Trillini, 2001). A diferencia de la distribución primaria, existe acuerdo en los principales criterios para realizar la distribución secundaria: Piffano (1998), Asensio (1999), Braceli *et al* (2001), Rosales (2002), Porto (2004) y Díaz Frers (2013) destacan que los criterios más difundidos son el devolutivo y el redistributivo. A continuación, se caracteriza cada uno de ellos.

De acuerdo al criterio devolutivo, cada jurisdicción debe recibir una proporción de lo que fue recaudado en la misma. El principal argumento descansa en el principio de eficiencia, ya que la centralización de la función de recaudación es la forma menos costosa de obtener un nivel dado de ingresos tributarios⁷. Sin embargo, este criterio trae problemas de equidad ya que se pueden provocar desequilibrios horizontales porque la capacidad contributiva varía entre las distintas jurisdicciones, lo que puede repercutir en bienes y servicios públicos de distinta calidad.

Por su parte, el criterio redistributivo o solidario responde al objetivo de equidad. Las transferencias son utilizadas para asegurar la uniformidad de condiciones de vida, igualar la capacidad fiscal y alcanzar niveles mínimos de provisión de ciertos bienes y servicios en las distintas jurisdicciones y corregir los desequilibrios horizontales. En este caso, los recursos recibidos difieren de los recursos aportados y, por lo tanto, hay transferencias netas a favor de determinadas jurisdicciones⁸. Braceli *et al* (2001, pág. 12) justifican la utilización de este criterio bajo el argumento de que “aquellas jurisdicciones con mayores bases tributarias pueden proveer niveles satisfactorios de bienes y servicios públicos con una presión tributaria significativamente menor que aquellas que, con bases tributarias pobres, deseen proveer igual servicio”.

Algunos autores suelen contemplar otros criterios, como el de eficiencia, el compensatorio y el criterio fijo: el criterio de eficiencia, se basa en la utilización de indicadores que incorporen las mejoras en la recaudación, el gasto y el nivel de endeudamiento a la hora de coparticipar los recursos (Capello, Barone, & Rosales, 2007; Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014); bajo el criterio compensatorio, se asignan mayores recursos para los gobiernos locales que

⁶ Díaz Frers (2013), sobre la base de Bahl y Wallac (2007) calcula la distribución primaria a partir de la definición de como la sumatoria de la diferencia entre la recaudación propia de todos los gobiernos locales y la cantidad de gasto que necesitan para proveer un nivel aceptable de servicios.

⁷ La centralización de la recaudación disminuye los costos administrativos, en términos de la burocracia estatal, evita la competencia predatoria entre jurisdicciones y la doble imposición (Fretes Cibils & Ter-Minassian, 2015).

⁸ Braceli, Jan Casaño, Braceli, Landaveri y Trillini (2001), a su vez, distinguen que el criterio puede ser progresivo o regresivo. El primero, implica que las transferencias netas se generan desde las jurisdicciones de alta capacidad contributiva hacia los de baja capacidad. Por el contrario, en el segundo caso las transferencias netas se efectúan desde los territorios de baja capacidad a los de alta capacidad contributiva.

afronten un mayor nivel de gasto, ya sea por enfrentar costos mayores, como así también por responsabilizarse de la provisión de más bienes y servicios públicos (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014); mientras que el criterio fijo se basa en la computación de montos fijos o participaciones fijas que, si bien resultan ser métodos simples de aplicación, tienden a convalidar situaciones de hecho y se cuestiona su racionalidad (Díaz Frers, 2013).

Dada la variedad de criterios para establecer la distribución secundaria de recursos, existe un amplio abanico de posibilidades para su implementación a partir del uso de distintos indicadores que se pueden ponderar de acuerdo a la importancia relativa que busque asignar en el sistema de coparticipación. Distintos autores se han encargado de identificar los diferentes tipos de indicadores e índices de distribución secundaria y clasificarlos de acuerdo al tipo de criterio de reparto correspondiente. A nivel nacional, los autores que más han profundizado en el tema las últimas décadas son Piffano (1998), Vega y Russo (2001; 2004), Porto (2004), Capello, Barone y Rosales (2007), Sotelo (2009), Jan Casaño y Agüero Heredia (2009), Otegui (2013), la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014) y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015).

No obstante lo anterior, si bien son varios los aportes que se pueden encontrar en la literatura respecto al análisis de los sistemas de distribución primaria y secundaria de recursos coparticipables en sistemas federales, resulta curioso observar que son pocos los autores que han realizado estudios de los sistemas de reparto en los niveles de gobierno subnacionales. Entre los trabajos que se pueden mencionar, resaltan el de Braceli *et al* (2001), Rosales (2002), y Jan Casaño y Braceli (2003), para la Provincia de Mendoza; también el de Sotelo (2009) Y López Acotto *et al* (2011), para el caso de la Provincia de Buenos Aires; y los trabajos presentados por Díaz Frers (2013), la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014), y Jan Casaño y Agüero Heredia (2009), que describen los regímenes de coparticipación de todas las Provincias con sus gobiernos locales.

Particularmente, para el caso de Córdoba, Barone y Capello (2000) y Capello, Barone y Rosales (2007) analizaron varios aspectos vinculados a la distribución primaria y secundaria de recursos coparticipados a gobiernos locales de la provincia de Córdoba, y su evolución a partir de la década del 90. En cuanto a la distribución primaria, el trabajo de Capello, Barone y Rosales (2007) cuantifica la pérdida de transferencias fiscales para los gobiernos locales, las cuales se atribuyen a las continuas modificaciones de la Ley N° 23.548 y a la creación de regímenes especiales de distribución. En lo que respecta a la distribución secundaria, los trabajos de investigación destacan que el actual sistema de reparto secundario de Córdoba presenta falencias en términos de solidaridad en la distribución hacia las localidades con menor desarrollo relativo, dado que no se ha previsto ningún indicador que contemple este aspecto.

En las siguientes secciones se contribuye a los aportes realizados por la literatura en materia de distribución de recursos coparticipables entre niveles de gobiernos subnacionales, con énfasis en el caso de Córdoba, en los siguientes aspectos: en la sección 3 se estudia la distribución de recursos coparticipables en términos per cápita por región y estrato del régimen de coparticipación en la Provincia de Córdoba; luego, en la sección 4, se analiza las ventajas y desventajas del uso de otros indicadores e índices de reparto y la viabilidad técnica para su aplicación en Córdoba. A partir de estos indicadores, se elaboran en una última instancia propuestas alternativas al actual sistema de distribución secundaria de recursos coparticipables entre la Provincia y sus gobiernos locales.

3. Descripción y diagnóstico de la situación actual del régimen de coparticipación en la Provincia de Córdoba

3.1. El Régimen

El actual Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas rige desde el año 1998 a partir de la Ley Provincial N° 8.663. Dicha Ley establece en su Artículo 2 que la masa coparticipable se compone de lo recaudado por los siguientes recursos:

- Impuestos sobre los ingresos brutos.
- Impuesto inmobiliario básico y adicionado.
- Asignaciones que recibe la Provincia en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos por Ley N° 23.548.

La distribución primaria del régimen, es decir la distribución entre los distintos niveles de gobierno, establece que 80% de la masa coparticipable se distribuye a la Provincia, mientras que el 20% restante es destinado a los Municipios y Comunas. De este último porcentaje destinado a los gobiernos locales, un 80,5% es distribuido a los Municipios, un 3% a las Comunas, un 12% se utiliza para constituir el Fondo para la Financiamiento de Descentralización (FOFINDES), un 3% para constituir el Fondo de Asistencia a Municipios (FASAMU) y el 1,5% restante para constituir el Fondo de Desequilibrios Temporales.

En cuanto a la distribución secundaria entre jurisdicciones del mismo nivel, la Ley diferencia el reparto de fondos dependiendo si se trata de Municipios o Comunas. Para el caso de los Municipios, la distribución secundaria se realiza a partir de los siguientes indicadores y sus respectivos coeficientes de reparto:

- 79% en función directamente proporcional a la población de cada Municipio;
- 21% en partes iguales.

Mientras que la distribución secundaria entre las Comunas se efectúa de la siguiente manera:

- El 50% en forma directamente proporcional a la población de cada Comuna.
- El 50% en partes iguales;

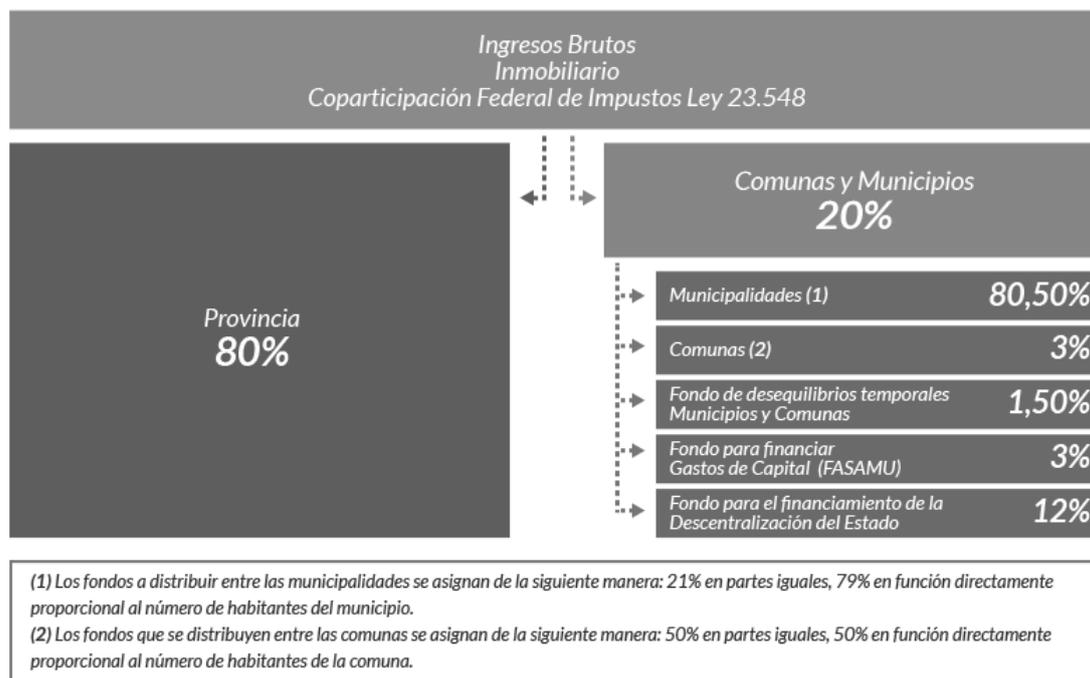
En definitiva, el coeficiente de distribución de la masa coparticipable municipal para cada Municipio ($Coef_i$) y el coeficiente de distribución de la masa coparticipable para cada Comunas ($Coef_j$), es calculado por el Ministerio de Finanzas del Gobierno Provincial de la siguiente manera:

$$Coef_i = 0,79 * \frac{Población_i}{\sum_i^M Población_i} + 0,21 * \frac{1}{M} \quad ; i = 1,2, \dots, M; \quad M = \text{Cantidad total de Municipios}$$

$$Coef_j = 0,50 * \frac{Población_j}{\sum_j^C Población_j} + 0,50 * \frac{1}{C} \quad ; j = 1,2, \dots, C; \quad C = \text{Cantidad total de Comunas}$$

La Figura 1 muestra de forma resumida y esquemática el actual sistema de reparto de recursos coparticipables.

Figura 1: Régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas según Ley N° 8.663



Fuente: Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Por un lado, el indicador población permite asignar recursos de acuerdo a la cantidad de habitantes que residen en cada localidad. Este indicador tiene como propósito transferir recursos a las localidades que deben enfrentar una mayor demanda de servicios públicos y, por ende, enfrentar un costo mayor para asegurar su provisión (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014), por lo que el indicador guarda un criterio estrictamente compensatorio.

La ventaja de aplicar este indicador es que se puede obtener a partir de información que se releva con periodicidad regular a partir de censos poblacionales nacionales y provinciales. Además, una característica de este indicador es que si un sistema de distribución secundaria considerara solo esta variable, se garantizaría la distribución equitativa de recursos coparticipables por localidad en términos per cápita.

La principal desventaja de utilizar este indicador, es que el dato poblacional es una variable que, si bien se obtiene regularmente, no se obtiene con gran frecuencia en el tiempo: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas se realiza cada diez años (Ley Nacional N° 24.254, 1993), mientras que el Censo Provincial de Población no tiene definido períodos específicos para su realización. Por su parte, el indicador no especifica si se debe considerar la población urbana y/o rural comprendida en el espacio territorial del Municipio o Comuna o si se debe considerar además la población rural dispersa no comprendida en el espacio territorial del Municipio o Comunas⁹. Por último, otra crítica a este indicador es que puede considerarse un estimador imperfecto de la demanda de

⁹ Para calcular el coeficiente de distribución secundaria para la variable población, el Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba utiliza los datos del último censo disponible según la Ley Provincial N° 8.663 (actualmente se está utilizando los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010) y considera la población urbana y rural comprendida por Municipios y Comunas más la población rural dispersa (no comprendida en las localidades), la cual se distribuye de acuerdo a la participación que tiene la población urbana y rural comprendida por localidad en el total departamental. Se considera que esta no es la forma más adecuada de asignar la población rural dispersa, ya que bajo ese criterio se asigna mayor cantidad de habitantes a las localidades más grandes y no necesariamente a las localidades que se ubican más cerca y proveen los servicios públicos básicos.

servicios públicos del gobierno ya que “presupone que las preferencias son uniformes a lo largo y ancho del territorio nacional y que la capacidad tributaria estaría uniformemente distribuida” (Vega & Russo, 2004, pág. 4).

Por otro lado, el indicador partes iguales es un indicador de simple aplicación que solo requiere conocer la cantidad de localidades que participan en la distribución de recursos coparticipables y permite asignar la misma cantidad de recursos a las localidades de distinto tamaño. Se considera que este indicador responde a un criterio redistributivo en cuanto a tamaño de las localidades: en las localidades pequeñas tiene un nivel de incidencia mayor en la distribución de recursos ya que las beneficia en la cobertura de ciertos gastos fijos de gobierno, mientras que en las localidades grandes la incidencia es prácticamente insignificante ya que tienen costes hundidos más elevados para la provisión de servicios públicos (Piffano, 1998; Jan Casaño & Agüero Heredia, 2009). Por su parte, una desventaja que se suele asociar a este indicador es que la variable no garantiza una redistribución regional progresiva dado que no siempre se puede asociar a las jurisdicciones pequeñas con bases tributarias débiles.

Teniendo en cuenta las variables de reparto mencionadas anteriormente, si se compara el esquema de distribución secundaria cordobés con el del resto de las provincias, se puede observar que el régimen entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios es relativamente simple ya que utiliza dos indicadores de reparto y contempla dos de los cuatro criterios generales de distribución, con las salvedades destacadas previamente para el criterio redistributivo.

Sin embargo, cabe destacar que la simplicidad del régimen actual constituye una excepción. Anteriormente, se utilizaron indicadores más sofisticados para distribuir los recursos entre los Municipios y Comunas de la Provincia: bajo un criterio compensatorio, se utilizaron los indicadores de erogaciones en inversión directa (Ley N° 5.072) y erogaciones en personal (Ley N° 7.535); en lo que refiere al criterio redistributivo se utilizó la inversa al incremento medio de la población¹⁰ (Ley N° 5.782 y Ley N° 5.735). En relación al criterio de eficiencia, se han considerado cuatro tipos de indicadores diferentes: la recaudación propia de la contribución que incide sobre la actividad industrial, comercial y de servicios (Ley N° 5.782), la participación en la recaudación total provincial de la contribución que grava la actividad industrial, comercial y de servicios (Ley N° 5.735), y la variación porcentual en la recaudación del impuesto al automotor (Ley N° 5.735). Sin embargo, la poca confiabilidad de los datos presentados por las localidades, así como también las distorsiones que generaban algunos de los indicadores escogidos, derivaron en la eliminación de los mismos y en la consecuente simplificación del régimen (Capello & Barone, 2000).

Tras 20 años de vigencia desde la última reforma del régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia y sus Municipios y Comunas en 1998, lo cierto es que prácticamente no ha recibido modificaciones y los problemas evidenciados por la simplicidad del esquema de distribución secundaria ha llevado a recibir fuertes reclamos por parte de los Intendentes, Presidentes Comunales y distintos representantes de las reparticiones locales.

Adicionalmente, se ha podido observar que se han perpetuado distorsiones político-institucionales que impactan de manera considerable en la distribución de recursos coparticipados y ponen en discusión si las mismas van en contra o no de los objetivos planteados inicialmente por el régimen de alcanzar el criterio de compensación y el criterio redistributivo entre los gobiernos locales. En la siguiente sección, se presentan las distorsiones mencionadas y su impacto económico en las finanzas públicas locales de los Municipios y Comunas de la Provincia.

¹⁰ Este indicador en el régimen establecido por la Ley 5.782 se mide como el crecimiento medio del Municipio con respecto a su departamento, mientras que a partir de la Ley 7.535, como el crecimiento medio de la población de cada Municipalidad y el correspondiente al total de la Provincia.

3.2. Distorsiones político-institucionales y su efecto en la coparticipación provincial

Históricamente, las localidades de la Provincia de Córdoba han sido clasificadas de diversa forma, sufriendo modificaciones tanto en los nombres que se les asignaba a cada una de las categorías, como así también a las características que debían cumplir para ser catalogadas bajo estas clasificaciones. De esta manera, entre las distintas categorías que se han establecido, se pueden mencionar las Comisiones de Fomento, Comisiones Vecinales, Comunas, Municipios, entre otras.

Actualmente, la normativa vigente para la clasificación de las localidades en la Provincia de Córdoba se encuentra regida por la Constitución Provincial del año 1987. En su Artículo 181, Título II, la Ley establece que toda población con asentamiento estable de más de 2.000 habitantes se considera Municipio, mientras que el Artículo 194 dispone que toda población con menos de 2.000 habitantes se define como Comuna.

Si se analiza la clasificación de Municipios y Comunas desde la fecha en que comenzó a regir la última reforma del sistema de coparticipación provincial en 1998, se ha podido observar que la clasificación de localidades establecida por la Constitución Provincial no se ha respetado en la práctica. De acuerdo a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010, son 427 las localidades radicadas en Córdoba: 259 Municipios y 168 Comunas. De este listado, existen 98 localidades que son catalogadas como Municipios pero que, de acuerdo a la Constitución Provincial, deberían ser clasificadas como Comunas, ya que cuentan con menos de 2.000 habitantes; y, por otro lado, hay 2 localidades clasificadas como Comunas que deberían ser catalogadas como Municipios ya que tienen más de 2.000 habitantes. Para reflejar la distorsión en la categorización de los Municipios con menos de 2.000 habitantes, se los clasificó en dos niveles según grado de discrepancia relativa de categorización en relación a lo establecido por la Constitución Provincial:

- Nivel de discrepancia bajo: son aquellos Municipios con población comprendida entre 1.000 y 2.000 habitantes. Se los considera con un nivel de discrepancia bajo, ya que se encuentran relativamente cerca del umbral legal de 2.000 para ser categorizado como Municipio por la Constitución Provincial de la Provincia de Córdoba. Existen 58 localidades bajo esta situación (59,2% del total de casos).
- Nivel de discrepancia alto: son aquellos Municipios con población comprendida entre 0 y 1.000 habitantes. Tienen un nivel de discrepancia alto en relación al nivel anterior, ya que se encuentran relativamente más alejados del umbral legal de 2.000 para ser categorizado como Municipio por la Constitución Provincial de la Provincia de Córdoba. Existen 40 casos de Municipios bajo esta clasificación (40,8% del total de casos).

La situación presentada, tiene incidencia directa en la distribución de los recursos coparticipables entre la Provincia de Córdoba y sus Municipios y Comunas. Para dimensionar en términos monetarios la magnitud de los desequilibrios que esta distorsión política-institucional genera, se compararon los importes percibidos por los gobiernos locales en concepto de coparticipación en la práctica y los importes que deberían recibir si se respetase lo establecido por la Constitución Provincial. La comparación se realizó con datos anuales del 2016 provistos por el portal de datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba a partir de la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento (2016) y los datos de población del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

El Cuadro 1 que se presenta a continuación muestra los montos de coparticipación per cápita recibidos por cada una de las regiones de la provincia en el año 2016, tanto en un escenario teórico (en el cual se cumple la clasificación de Municipios y Comunas tal como lo

establece la Constitución Provincial), como en la situación actual¹¹. Además, en el Cuadro se presenta un indicador de dispersión regional calculado para evaluar el grado de homogeneidad en la distribución de recursos coparticipados per cápita entre regiones para ambos escenarios. A mayor valor del indicador, mayor es la dispersión entre los valores de la coparticipación per cápita de cada región¹².

Cuadro 1: Coparticipación per cápita en escenario teórico y escenario actual, por región.
Año 2016.

Región	Coparticipación per cápita actual	Coparticipación per cápita teórica	Diferencia entre la coparticipación per cápita actual y la teórica
Centro	\$ 2.504	\$ 2.694	\$ -190
Este	\$ 3.800	\$ 3.459	\$ 341
Norte	\$ 4.824	\$ 3.570	\$ 1.254
Oeste	\$ 3.618	\$ 3.523	\$ 95
Sudeste	\$ 3.663	\$ 3.514	\$ 149
Sur	\$ 3.511	\$ 3.291	\$ 220
Total Provincial	\$ 3.005	\$ 3.005	\$ 0
Dispersión Región/Provincia	20%	12%	-

Fuente: elaboración propia sobre la base del portal de datos del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

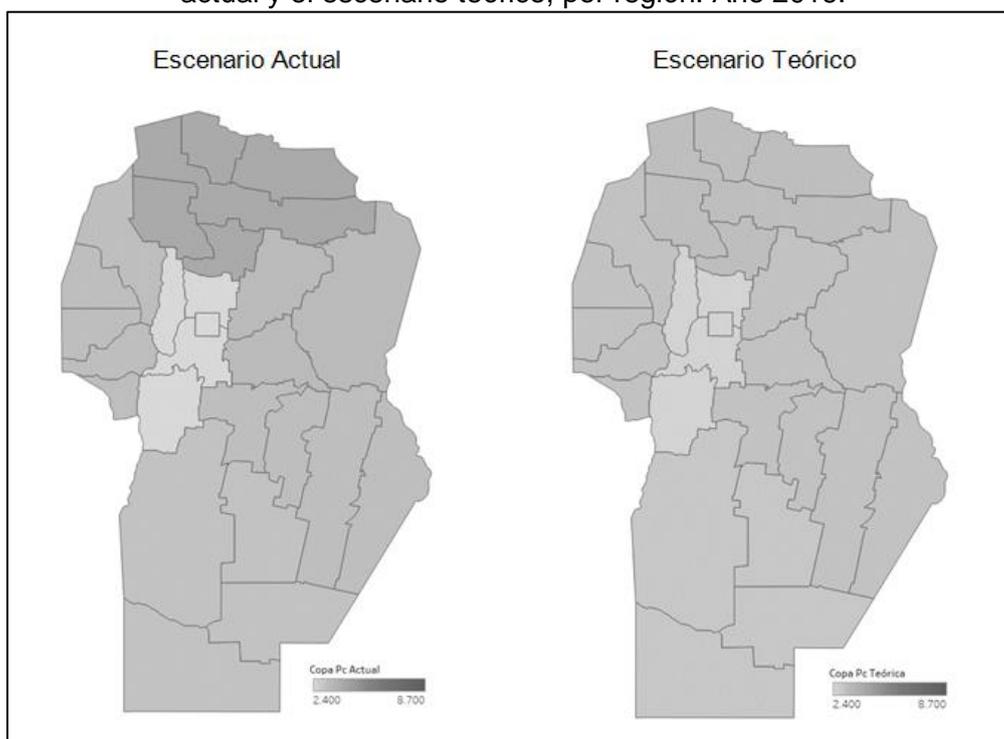
Al analizar la distribución de los recursos coparticipados en el escenario teórico, se puede afirmar que en el mismo prima la distribución de recursos en función del criterio compensatorio, dado que el 65,01% de los fondos coparticipados a todos los gobiernos locales se distribuyen en función del indicador de población. Asimismo, cuando se observan las diferencias en la coparticipación per cápita entre regiones bajo este escenario, se puede resaltar que las mismas no son de una magnitud considerable, es decir que en términos teóricos el actual esquema de coparticipación tiende a distribuir los recursos de manera relativamente homogénea entre regiones si se compara con el escenario actual. Esto se refleja en el indicador de dispersión, calculado para ambos escenarios: en el caso del escenario teórico, el indicador asume un valor de 12 puntos; mientras que para el escenario actual, dicho indicador asciende a un valor de 20 puntos. Es decir que en el escenario teórico, cada región recibe recursos en concepto de coparticipación en términos per cápita en un nivel relativamente similar al promedio provincial; mientras que en la situación actual, los montos de coparticipación per cápita regionales se diferencian del promedio provincial en mayor magnitud, casi duplicando el nivel de dispersión que tiene respecto a la situación teórica.

Las diferencias en la distribución de recursos coparticipados a nivel regional en el escenario teórico y en el escenario actual también se puede apreciar en los mapas de la Figura 2 que se presentan a continuación.

¹¹ Para indagar acerca de la metodología de regionalización definida para la Provincia de Córdoba utilizada en este trabajo, ver Anexo I.

¹² Para el cálculo de la dispersión se consideró la metodología de cálculo de la dispersión regional del producto bruto, disponible en http://estadistica.cba.gov.ar/LinkClick.aspx?fileticket=_R12U-xsPbk%3d&tabid=412&mid=1429&language=es-AR (p.11).

Figura 2: Distribución de recursos coparticipados en términos per cápita para el escenario actual y el escenario teórico, por región. Año 2016.



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

Tal como se puede observar en la Figura anterior, la distribución de la coparticipación per cápita por región en el escenario actual es más heterogénea. Particularmente, porque se perciben diferencias más marcadas entre las regiones: la región Norte es la que se ve más beneficiada en el reparto respecto al resto de las regiones (su coparticipación per cápita es considerablemente más alta respecto a las demás); mientras que la región Centro es la que recibe menor coparticipación per cápita, ubicándose por debajo del promedio provincial.

La diferencia de la distribución actual respecto a la distribución teórica se puede explicar por dos efectos que se interrelacionan: en primer lugar, hay localidades que se clasifican como Municipios a pesar de tener menos de 2.000 habitantes y, por más que deban ser legalmente clasificadas como Comunas, las mismas participan en la distribución de la masa coparticipable destinada a los Municipios. Esta situación los beneficia porque la masa de dinero a distribuir a los Municipios es sustancialmente mayor a la destinada a Comunas. Mientras mayor es la distancia respecto al umbral de los 2.000 habitantes, mayores son las discrepancias de la coparticipación que actualmente reciben estas localidades respecto a lo que deberían recibir; esto se debe a la gran importancia que adquiere el monto que reciben por partes iguales. Por ejemplo, una localidad de 500 habitantes que debería recibir \$1.150.000 anuales aproximadamente, en el año 2016 recibió \$8.840.000, es decir casi ocho veces más de lo que debería, por el hecho de estar clasificada como Municipio. Otra localidad de 1.500 habitantes recibió \$10.920.000 en 2016, cuando debería haber recibido \$2.110.000, más de cinco veces de lo que le correspondería. Tal como se mencionó previamente, hay 98 localidades en esta situación. En segundo lugar, las comunas que siguen bajo esta categoría se benefician porque se reduce la cantidad de localidades para distribuir la misma masa de fondos, por lo que la porción que les toca es mayor. La región Norte es la que presenta mayor incidencia de localidades con menos de 2.000 habitantes (84% de las localidades) y por ello es la más beneficiada por estas distorsiones.

La discrepancia entre lo que recibieron las localidades mal clasificadas genera grandes incentivos a que las localidades de menos de 2.000 habitantes concentren sus esfuerzos en hacer lobby para lograr una reclasificación, en lugar de mejorar la provisión de servicios o la situación socioeconómica de sus habitantes en el corto plazo.

Por otra parte, si se tiene en cuenta el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por región, se observa que la región Norte, además de ser la que recibe mayor cantidad de recursos por coparticipación en términos per cápita, presenta una proporción de NBI relativamente alta respecto al resto de las regiones (uno de cada siete habitantes tiene al menos una NBI); mientras que la región Centro, la más perjudicada en términos per cápita en la distribución de recursos por coparticipación, presenta una proporción de NBI similar al promedio provincial (uno de cada once habitantes tiene al menos una NBI). De esta manera, podría parecer que la coparticipación distribuida durante el año 2016 tuvo ciertos efectos redistributivos.

Existen formas de apuntar a que la coparticipación sea un instrumento redistributivo, sin que existan estos incentivos a sacar ventaja a partir de una clasificación clara en términos legales, pero que no se ha respetado en materia de política y que se perpetua en el tiempo. Para ello, sería necesario que la coparticipación no tenga en cuenta esta distinción entre Municipios y Comunas, e incorpore otros indicadores que respondan a criterios redistributivos.

4. Discusión y propuesta de reforma del Régimen de Coparticipación

Según lo presentado en las secciones previas, el actual régimen de coparticipación presenta varias características que llevan, al menos, a reconsiderar los actuales criterios y parámetros utilizados para la asignación de los recursos coparticipables. Si bien el régimen no ha sufrido modificaciones sustanciales desde su creación en el año 1998, y los indicadores para el reparto de los fondos son acotados y exageradamente simples, la principal razón para demandar modificaciones al actual régimen son los incentivos que este régimen produce sobre las localidades pequeñas. Estas distorsiones de índole político-institucionales impiden, y seguirán impidiendo mientras no se corrijan, que el régimen pueda alcanzar los objetivos propuestos respecto a los criterios y resultados que espera producir. Resulta fundamental eliminar estas distorsiones del sistema, para luego poder incorporar otros indicadores que respondan a criterios hasta ahora omitidos y permitan que la coparticipación de impuestos sea instrumento de política económica efectivo. Por supuesto, existen restricciones políticas que requieren que este tema sea tratado cuidadosamente porque aquellas localidades que actualmente están mal clasificadas enfrentarían disminuciones considerables en la cantidad de fondos recibidos en concepto de coparticipación, tal como se pudo apreciar en el apartado previo.

Por su parte, también resulta útil considerar los reclamos y sugerencias de los actores involucrados de distintos niveles de gobierno y reparticiones, como así también tener en cuenta las recomendaciones teóricas derivadas de la bibliografía especializada en el tema. Por ejemplo, algunos municipios de las regiones Sur y Sudeste consideran injusto que lo percibido por la coparticipación sea menor a la recaudación que realizan en la zona, ya que el sistema actual no cuenta con indicadores devolutivos en términos de recaudación impositiva. Asimismo, localidades de la región Centro destacan que el régimen no cuenta con ningún indicador que premie la eficiencia, ya sea del gasto o de la recaudación, por lo que no genera incentivos a mejorar el desempeño fiscal de los gobiernos locales. Como se mencionó anteriormente, el esquema actual cuenta con la variable población con un criterio compensatorio, el cual no es cuestionado por los representantes locales, sin embargo sería conveniente contar con otro tipo de indicador que se ajuste a necesidades específicas que enfrentan algunas localidades: por ejemplo, algunos representantes locales suelen reclamar

la compensación de gastos en salud bajo el argumento que se ha descentralizado el servicio sin el financiamiento necesario para su provisión. Al indicador de partes iguales que tiene un objetivo redistributivo por tamaño poblacional de las localidades, también se plantea la necesidad de involucrar criterios redistributivos que se vinculen directamente a las necesidades sociales de los habitantes bajo el argumento de que es necesario compensar a aquellas localidades donde existe una mayor proporción de personas en estado de vulnerabilidad o donde existe un menor nivel de desarrollo, que impide que se radiquen emprendimientos que generen empleo de calidad y les permita superar esa situación.

Considerando las dificultades y necesidades mencionadas previamente, y con la intención de elaborar una propuesta alternativa al actual régimen de coparticipación que busque mitigar dichas problemáticas, se define un tercer escenario¹³ que omite la distinción entre Comunas y Municipios a la hora del reparto de fondos, es decir, todas las localidades ingresan al mismo esquema de distribución secundaria. Luego se presenta una propuesta alternativa en dicho escenario para poder analizar el efecto distributivo sin la presencia de las distorsiones ya mencionadas.

Para la elección de indicadores e índices¹⁴ de posible aplicación para el Régimen de Coparticipación Provincial, se realizó un estudio pormenorizado de los indicadores presentados por la literatura y utilizados por los distintos esquemas de coparticipación provincial en Argentina. En este sentido, se analizaron las principales ventajas y desventajas de los indicadores por criterio por reparto, y se incorporó también un estudio de viabilidad técnica y costo político de aplicación para la Provincia de Córdoba (ver Anexo II).

En este trabajo se propone la incorporación de un solo índice al esquema de reparto actual, para indagar principalmente en los efectos que este tipo de ejercicios producen, por lo que es necesario advertir que no es la única modificación susceptible de proponer para el actual régimen. La elección de este índice responde tanto al análisis de indicadores e índices realizado en el Anexo II, como así también a la disponibilidad de la información necesaria para su cálculo para todas las localidades de la Provincia.

El índice calculado, denominado Índice de Condiciones de Vida (ICV), es una adaptación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y responde a un criterio netamente redistributivo. En el siguiente apartado se aborda en mayor profundidad.

4.1. Índice de Condiciones de Vida (ICV)

Como se mencionó previamente, el ICV es un indicador elaborado a los fines de este trabajo, y se basa en el reconocido IDH que elabora el PNUD. El IDH considera tres dimensiones para su cálculo: salud, educación e ingresos. Cada una de las dimensiones está representada por un indicador, lo cual permite evaluar el nivel de desarrollo en cada una de estas dimensiones. La media geométrica de los tres indicadores permite arribar al valor del IDH para cada país. Dicho valor varía entre 0 y 1, y cuanto más cercano a 1 se encuentre, mayor el nivel de desarrollo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

¹³ Los primeros dos escenarios hacían referencia, por un lado, a la clasificación actual de Municipios y Comunas, y, por otro, la situación teórica en que se respete la clasificación establecida por el la Constitución Provincial.

¹⁴ “Según la UNESCO, un indicador es ‘un número, una observación o una señal que nos da un conocimiento fiable e imparcial acerca de un objeto, una situación, fenómeno, acontecimiento, proceso de desarrollo, etcétera’. Los indicadores transforman datos en información valiosa para identificar problemas, definir objetivos y estrategias de mejora” (Montoya, p.37). Por su parte, un índice es una composición de indicadores. “Se expresan en un número que nos da una medida multidimensional de lo que está pasando reuniendo muchos indicadores” (Montoya, p.42).

La esencia del IDH es que permite la comparación entre países, no solo de manera ordinal, sino también cardinal por lo que se puede establecer la distancia entre el nivel de desarrollo de los distintos países. A partir de esta característica se concibió al ICV para ser aplicado a cada una de los departamentos de la Provincia. Para que dicho índice sea efectivamente redistributivo, se calcula para cada departamento la inversa del ICV, y mientras mayor sea dicho valor, menor es el nivel de desarrollo de dicho departamento. Para que este índice sea aplicable como parámetro de distribución de la coparticipación, debe contarse con un valor para cada localidad, y para ello se combina el índice departamental con la proporción de personas con NBI de la localidad respecto al total departamental de personas con NBI. De esta manera, el índice correspondiente a cada localidad es redistributivo tanto a nivel departamental (los departamentos con mayor “inversa de ICV” son los menos desarrollados), como así también dentro de cada departamento (las localidades con mayor cantidad de personas con NBI dentro del departamento obtienen un mayor índice compuesto).

Para las dimensiones de salud y educación, la fuente de los datos es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, mientras que para la dimensión ingresos se utilizaron datos de la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba. Los indicadores utilizados por cada variable son los siguientes:

- Ingresos: Producto Bruto Regional (PBR), por departamento.
- Salud: personas con acceso a agua de red pública, por departamento.
- Educación: personas mayores a 10 años alfabetizadas, por departamento.

Si bien los datos de los indicadores de salud y educación se encuentran disponibles por localidad, se optó por agregarlos a nivel departamental (sin considerar los valores para la población rural dispersa) de modo tal que puedan ser agregados con el PBR que se encuentra disponible únicamente por departamento. De esta manera, para determinar el valor que adquiere cada dimensión para cada departamento, se calculó la proporción que representa cada uno de los indicadores respecto al total provincial y se corrigió cada una de esas proporciones por un factor de población, para no castigar severamente a aquellos departamentos con menor densidad poblacional¹⁵. De esta manera, una vez obtenido el valor para cada dimensión, se calculó la media geométrica¹⁶ y se obtuvo el ICV departamental, y luego se calculó su inversa. Finalmente se normalizaron los resultados obtenidos.

Luego, para asignar el índice para cada localidad, se distribuyó la inversa del IDH resultante de acuerdo a la participación de personas con NBI de cada localidad¹⁷ en el total departamental (ajustado por población para no considerar las NBI de la población rural dispersa), como se destacó previamente. En adelante, se hará referencia a este índice compuesto como “Inversa de ICV”.

¹⁵ El factor de corrección es la inversa de la proporción de la población del departamento respecto al total provincial. Cabe aclarar que la población provincial para cada indicador era diferente: para educación y salud corresponde a la población resultante de sumar los totales departamentales una vez descontada la población rural dispersa, para el año 2010. Respecto al PBR, dado que corresponde al año 2015, se ajustó por la proyección de población por departamento para el año 2015, por recomendación de la dirección de estadística provincial.

¹⁶ La media geométrica se introdujo en 2010 para el cálculo del IDH, debido a que “un rendimiento deficiente en cualquier dimensión se refleja directamente en la media geométrica. Esto quiere decir que obtener malos resultados en una dimensión ya no queda linealmente compensado si se obtiene un mejor resultado en otra dimensión. La media geométrica reduce el nivel de sustitución entre las dimensiones y, al mismo tiempo, garantiza que una disminución, por ejemplo, del 1% en el índice de esperanza de vida al nacer tenga la misma incidencia en el IDH que una reducción del 1% en el índice de educación o ingresos. Por tanto, como referencia para comparar los logros, este método también es más respetuoso con las diferencias intrínsecas entre las dimensiones que una media simple” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017).

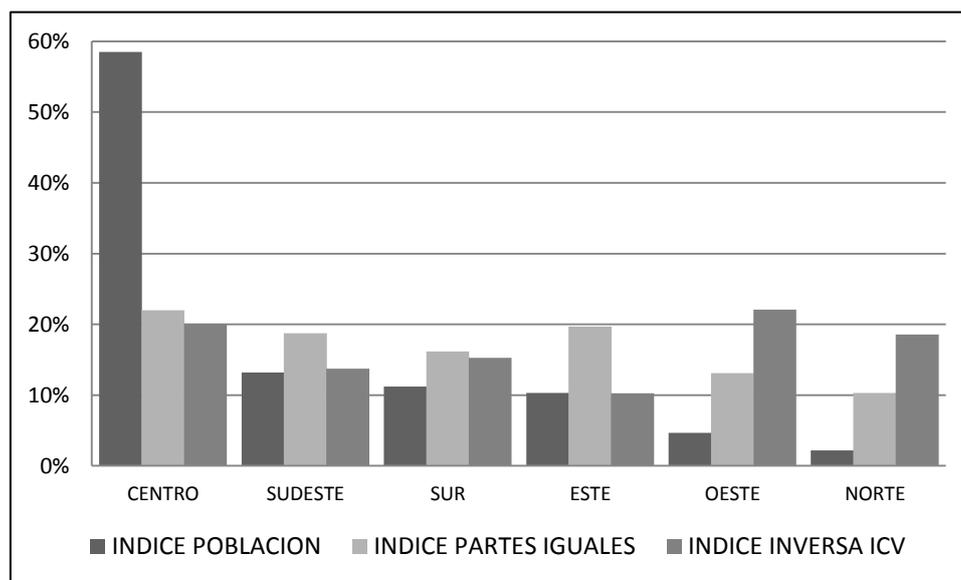
¹⁷ La fuente de los datos de NBI también es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

4.2 Efectos de incluir el índice en el régimen de coparticipación

Dado los problemas evidenciados en las secciones previas en lo que refiere a la distribución de recursos por inconsistencias en la clasificación de localidades en la Provincia, en este apartado se analizará el impacto de los indicadores e índices seleccionados por región, bajo el supuesto de que no se realiza distinción entre Municipios y Comunas, como se mencionó previamente. El objetivo de esta sección es obtener una medida del efecto relativo de la incorporación del índice calculado en el apartado previo sobre la coparticipación per cápita para Córdoba.

Para dar cuenta del efecto de cada parámetro incorporado a la distribución secundaria de fondos (población, partes iguales e inversa de ICV), se sumaron los valores observados del índice de población, de partes iguales y de la inversa del ICV correspondiente a cada localidad, para obtener un total por región de cada uno, y se calculó su participación en el total provincial. De esta manera, cuanto mayor (menor) sea la concentración de un índice o indicador respecto al resto dentro de determinada región, mayor será el incremento (disminución) de la coparticipación per cápita de esa región ante una suba (baja) en su ponderación al momento de establecer la distribución secundaria. La Figura 3 muestra la concentración relativa de los distintos parámetros por región.

Figura 3: Distribución de índices seleccionados, por región.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadística y Censos de Córdoba.

A partir de algunos ejemplos, se puede apreciar la potencialidad de esta herramienta de análisis: las localidades de la región Centro se beneficiarían de un *trade-off* entre población y partes iguales, mientras que se verían perjudicadas ante un aumento en la ponderación de la inversa del ICV respecto a cualquier otro parámetro. Por su parte, las localidades de la región Norte y Oeste se beneficiarían ante aumentos en la ponderación de la inversa del ICV respecto a cualquier otro indicador, y se perjudicarían por la disminución de la ponderación de las partes iguales para aumentar la participación de población, por ejemplo. De esta manera, por más que la región Centro acumule un mayor porcentaje en el parámetro de inversa de ICV que la región Norte, por ejemplo, la primera se vería perjudicada de un aumento de su participación en el índice, mientras que la segunda se vería beneficiada.

En definitiva, dependiendo del objetivo o efecto que se quiera alcanzar con el régimen de coparticipación, debe considerarse la concentración relativa de cada índice dentro de la región para determinar la dirección del cambio en su ponderación dentro del esquema de distribución secundaria propuesto. El mismo razonamiento es válido para decidir sobre la incorporación de otros parámetros a la distribución secundaria.

En esta línea se propone una distribución alternativa para indagar los efectos distributivos que podría tener, en términos de la coparticipación per cápita. En primer lugar, se considera un escenario donde no existe distinción entre Municipios y Comunas y se establece una ponderación de 80% para el índice de población, 10% para el índice de partes iguales y 10% para el índice de inversa de ICV. El mayor peso lo conserva el índice de población debido a que es comúnmente aceptado por los representantes de los gobiernos locales al ser considerado un buen indicador de compensación para enfrentar la provisión de servicios públicos, mientras que el índice correspondiente a partes pierde peso, debido a que su efecto redistributivo por tamaño no guarda relación con la situación socioeconómica de los habitantes de cada localidad, por lo que si se quiere dotar al sistema de una dosis redistributiva, resulta más efectivo incorporar un índice como el propuesto. Por ello, para una primera aproximación se le asigna una ponderación relativamente modesta del 10%.

4.3 Resultados obtenidos y comparación con la situación actual

La propuesta planteada arroja resultados en términos de coparticipación per cápita por región que se pueden apreciar a continuación en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Coparticipación per cápita en escenario actual y en propuesta, por región. Año 2016

Región	Coparticipación per cápita actual	Coparticipación per cápita propuesta	Diferencia entre la coparticipación per cápita actual y propuesta
Centro	\$ 2.504	\$ 2.621	\$ 117
Este	\$ 3.800	\$ 3.278	\$ -521
Norte	\$ 4.824	\$ 6.412	\$ 1.589
Oeste	\$ 3.618	\$ 4.672	\$ 1.054
Sudeste	\$ 3.663	\$ 3.143	\$ -520
Sur	\$ 3.511	\$ 3.249	\$ -262
Total	\$ 3.005	\$ 3.005	0
Dispersión Región/Provincia	20%	15%	-

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

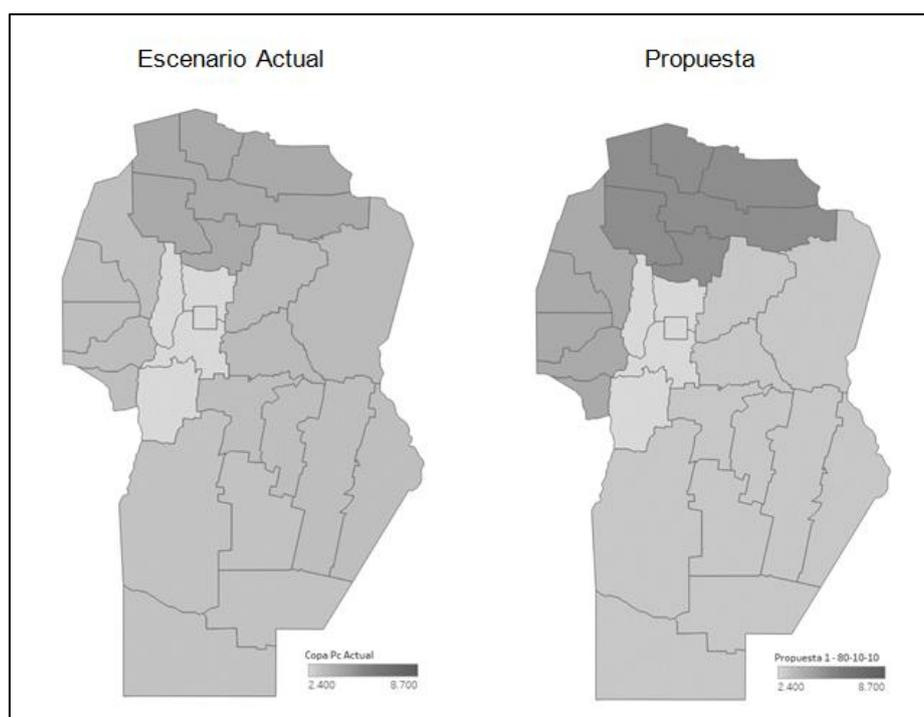
Al comparar los resultados de la propuesta con la situación actual, se observa en primer lugar que las regiones beneficiadas son el Norte, el Oeste y el Centro. Las dos primeras, se benefician considerablemente a partir del cambio del régimen. En el caso de la Región Norte, su coparticipación per cápita alcanza a superar en más de dos veces el promedio provincial. Estas regiones se benefician en gran magnitud porque se encuentran muy rezagadas en su desarrollo en términos del ICV y éste incrementa su ponderación en el nuevo esquema. Por su parte, la región Centro se beneficia porque en la propuesta disminuye el peso de partes iguales.

Las regiones que pierden mayor cantidad de recursos en esta propuesta son el Este y el Sudeste, debido a que son las más desarrolladas en términos del ICV y a que disminuye el peso de partes iguales.

Otro de los resultados destacables es que el nuevo esquema, además de ser mucho más redistributivo, presenta una menor dispersión regional en la distribución de coparticipación per cápita. Esto se ve reflejado en la disminución de 5 puntos en el Índice de Dispersión respecto a la situación actual y se debe a que las regiones Centro, Este, Sudeste y Sur se acercan más al promedio provincial y a que las mismas concentran el 93% de la población provincial.

Las diferencias en la distribución de recursos coparticipados a nivel regional en el escenario actual y en el esquema propuesto se pueden apreciar en los mapas de la Figura 4 que se presentan a continuación. En los mismos se percibe claramente el sesgo redistributivo del escenario propuesto respecto a la situación actual.

Figura 4: Distribución de recursos coparticipados en términos per cápita para el escenario actual y la propuesta, por región. Año 2016



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

De este modo, la propuesta realizada posee las mismas características redistributivas que la situación actual pero no genera malos incentivos a buscar rentas a través de una re clasificación o re categorización por parte de los gobiernos locales. Podría pensarse que existe un incentivo en algunas localidades a disminuir su nivel de desarrollo o a aumentar la cantidad de personas con NBI para obtener mayores recursos por esta vía. Sin embargo, la cantidad de recursos adicionales que pueden obtener a partir de la disminución en su ICV es marginal en relación a los beneficios conservados previamente por su categorización errónea.

5. Conclusiones

Bajo el actual sistema de coparticipación que rige desde el año 1998 sin modificaciones en los criterios de distribución secundaria de recursos, la mejor alternativa que tienen los gobiernos locales con menos de 2.000 habitantes para aumentar la coparticipación recibida es presionar para obtener la categoría de Municipio. Actualmente,

hay 98 localidades en esta situación cuya coparticipación es entre cinco y ocho veces mayor a lo que deberían percibir si se cumpliera lo establecido por los Artículos 181 y 194 de la Constitución Provincial.

Para evitar que se generen estos tipos de incentivos, el sistema de coparticipación no debería considerar la clasificación entre Comunas y Municipios y debería incorporar otros criterios de distribución secundaria siempre y cuando el Gobierno Provincial tenga definido otros objetivos para el reparto de dichos fondos o quisiera brindar mejores incentivos a los gobernantes locales. Por ejemplo, si uno de los objetivos del gobierno fuera redistribuir recursos en función del nivel de desarrollo de cada localidad, podría incorporar cómo parámetro de distribución secundaria el Índice de Condiciones de Vida (ICV).

A partir de una simulación de un esquema de distribución secundaria alternativa que incorpore este Índice y no considere la distinción entre Municipios y Comunas se observaron los siguientes resultados:

- Para las regiones con condiciones de vida más precarias (Norte y Oeste) aumentarían los recursos recibidos por las mismas.
- Las regiones con mayor nivel de desarrollo son las que financiarían esta redistribución (Este, Sudeste y Sur).
- La dispersión regional de la coparticipación per cápita de la propuesta es menor a la observada en la situación actual, a pesar de que esta última es menos redistributiva que la distribución resultante bajo el esquema simulado.
- La propuesta elimina los incentivos a buscar la re categorización por parte de los gobiernos locales como medio para aumentar los recursos recibidos.

Referencia bibliográfica

- Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental Transfers. En T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (pág. 73). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Ahmad, E., Hewitt, D., & Ruggiero, E. (1997). Assigning Expenditure Responsibilities. En T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (pág. 25). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Albi Ibáñez, E., & Zubiri Oria, I. (2009). *Economía Pública I*. Barcelona: Ariel Economía.
- Asensio, M. (1999). Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino. *Económica*, 219-260.
- Barone, S., & Capello, M. (2000). Finanzas públicas en los municipios cordobeses bajo dos sistemas de coparticipación provincial. En *XXXIII Jornadas de Finanzas Públicas*.
- Braceli, O., Jan Casaño, R., Braceli, M., Landaveri, R., & Trillini, A. (2001). *Estudio de los municipios de la Provincia de Mendoza, con énfasis en los aspectos fiscales*. Mendoza: Consejo Federal de Inversiones.
- Brennan, D., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of assistance constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Capello, M., Barone, S., & Rosales, J. (2007). Distribución primaria y secundaria en la coparticipación a gobiernos locales de la Provincia de Córdoba: Impacto de posibles reformas. *40º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*.
- Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. (2009). Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas. *Trimestre Fiscal*.
- Díaz Frers, L. (2013). *Debajo del laberinto: los sistemas de coparticipación de provincias a municipios*. CIPPEC.
- DINREP. (2014). Necesidades Básicas Insatisfechas. Información Censal 2010.

- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales. (2014). Regímenes provinciales de coparticipación de recursos a los gobiernos locales en Argentina. *47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*.
- Fretes Cibils, V., & Ter-Minassian, T. (2015). *Decentralizing Revenue in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank .
- Jan Casaño, R., & Agüero Heredia, A. (2009). Los regímenes de coparticipación federal de impuestos a los gobiernos subnacionales.
- Jan Casaño, R., & Braceli, O. (2003). Evaluación de los últimos regímenes de coordinación financiera entre el Gobierno de la Provincia de Mendoza y sus Municipios.
- Ley Nacional N° 24.254. (1993). Poder Legislativo Nacional. Argentina.
- Ley Nacional N° 24.430. (1994). Poder Legislativo Nacional.
- Ley Provincial N° 8.663. (1998). Poder Legislativo Provincial. Córdoba, Córdoba.
- López Acotto, A., Martínez, C., & Grinberg, I. (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Los Polvorines: Universidad Nacional General de Sarmiento.
- Ma, J. (1997). Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries. Lesson for Developing Countries. *Policy Research Working Paper 1822, World Bank*.
- Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba. (2016). Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento 2016. Córdoba.
- Musgrave, R. (1969). *Theories of Fiscal Federalism*.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Otegui, J. (2013). Coparticipación de impuestos a Municipios en la Provincia de Entre Ríos.
- Petrei, H. (1984). Coparticipación : bases de discusión para la distribución primaria. *Estudios : publicación bimestral del Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana patrocinada por Fundación Mediterranea, Vol. 7., 65-80*.
- Piffano, H. (1998). *La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto*. Foro de Instituciones Fiscales.
- Piffano, H. (1999). *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Consejo Empresario Argentino.
- Porto, A. (2003). Propuesta de distribución de la recaudación fiscal nacional. Seminario de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP) y la Secretaría de Hacienda de la Nación.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad de La Plata.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado el 2017, de <http://hdr.undp.org/es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-se-utiliza-la-media-geom%C3%A9trica-en-el-c%C3%A1lculo-del-idh-en-lugar-de-la-media>):
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México.
- Rezk, E., & Pérez Aguila, N. (2016). Mecanismos de atenuación de desequilibrios fiscales horizontales: posible aplicación para Argentina. En A. Porto, & E. (. Rezk, *Prioridades, problemas y oportunidades de las Reformas Federales* (págs. 151-178). Ciudad Autónomas de Buenos Aires: EDICON.
- Rodden, A., Eskeland, G., & Litvack, J. (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. Massachusetts Institute of Technology.
- Rosales, W. (2002). *Los esquemas de coparticipación a los municipios de Mendoza*.
- Sotelo, R. (2009). Coparticipación municipal de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*.
- Vega, J., & Russo, E. (2001). Coparticipación federal. Incentivo de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales.
- Vega, J., & Russo, E. (2004). Coparticipación federal. Propuesta de indicadores de reparto.
- Weingast, B. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *Elsevier*, 14-25.

Anexo I: Metodología de regionalización aplicada

La Provincia de Córdoba tiene una población de 3.308.876 habitantes de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010 y se concentra en 259 Municipios, 168 Comunas y Zonas Rurales dispersas. A su vez, existe una división territorial de la Provincia en 26 departamentos. Esta última división política, pero no administrativa, es importante ya que el Gobierno de la Provincia ofrece datos como el Producto Bruto Geográfico, de manera departamental. Dichos departamentos presentan la característica de ser muy heterogéneos entre sí, si se tiene en cuenta variables como el nivel de población, cantidad de localidades, nivel de Producto Bruto Geográfico, entre otras. Por ello, resulta conveniente agrupar los departamentos en “Regiones” que permitan disminuir la heterogeneidad en algunas variables claves, como ser la cantidad de localidades¹⁸, y que a su vez agrupen a los departamentos en función de las principales actividades económicas y la proximidad geográfica. El Cuadro A.1 muestra la regionalización propuesta considerando dichas variables.

Cuadro A.1: Regionalización de los departamentos de la Provincia de Córdoba

Departamento	Principales Actividades según PBG Departamental		Región
	Principal Actividad	Actividad Secundaria	
Calamuchita	Inmob, empresarial y alquiler	Sumin. de elec, gas y agua	Centro
Capital	Industria manufacturera	Inmob, empresarial y alquiler	
Colon	Inmob, empresarial y alquiler	Administración Publica	
Punilla	Inmob, empresarial y alquiler	Hotelería y Restaurantes	
Santa María	Inmob, empresarial y alquiler.	Agric, gan, caza y silvicultura	
Río Primero	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	Este
Río Segundo	Agric, gan, caza y silvicultura	Industria manufacturera	
San Justo	Agric, gan, caza y silvicultura	Industria manufacturera	
Ischilín	Inmob, empresarial y alquiler	Administración Publica	Norte
Río Seco	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Sobremonte	Servicios sociales y salud	Agric, gan, caza y silvicultura	
Totoral	Agric, gan, caza y silvicultura	Industria manufacturera	
Tulumba	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Cruz del eje	Inmob, empresarial y alquiler	Administración Publica	Oeste
Minas	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Pocho	Inmob, empresarial y alquiler	Agric, gan, caza y silvicultura	
San Alberto	Inmob, empresarial y alquiler.	Hotelería y Restaurantes	
San Javier	Inmob, empresarial y alquiler	Enseñanza	
Gral. San Martín	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	Sudeste
Marcos Juárez	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Tercero Arriba	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Unión	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
General Roca	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	Sur
Juárez Celman	Agric, gan, caza y silvicultura	Industria manufacturera	
Pte. R.S. Peña	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Río Cuarto	Agric, gan, caza y silvicultura	Inmob, empresarial y alquiler	
Total Provincial	Inmob, empresarial y alquiler	Agric, gan, caza y silvicultura	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Producto Bruto Geográfico departamental de la Provincia de Córdoba del año 2014.

¹⁸ La población es otra variable relevante al momento de armar las regiones, sin embargo dada la gran concentración que existe en la capital provincial, sería imposible equilibrar el peso a partir de esta variable.

Anexo II: Análisis de indicadores de distribución secundaria, por criterio de reparto.

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
1.Devolutivo	1.1.Recaudación de los impuestos que forman la masa coparticipable	Este tipo de indicadores surge de relacionar la recaudación total en cada municipio respecto a los impuestos coparticipados, con el total recaudado en toda la provincia de los mismos impuestos (Sotelo, 2009).	<p>- Bajo el criterio devolutivo, el indicador refleja exactamente el nivel de recaudación por localidad, particularmente en el caso de impuestos que gravan bases impositivas que se pueden asignar a una localidad en particular y que, a su vez, cuentan con un nivel bajo de movilidad entre localidades, tal como se da en el caso de los bienes inmuebles.</p> <p>- Genera incentivos para desarrollar mecanismos de fiscalización conjunta entre el gobierno provincial y los gobiernos locales.</p> <p>- Incentiva a los gobiernos locales a desarrollar y mejorar el desempeño de las actividades gravadas por impuestos coparticipables.</p>	<p>- Si no se lleva un registro sistematizado de los contribuyentes y su recaudación periódicamente, puede ser distorsivo en el tiempo al asignar recursos a partir de información poco confiable y/o desactualizada. Para su aplicación se requiere un sistema único de registro de información de la recaudación tributaria.</p> <p>-Perjudica directamente a las localidades que tienen limitaciones en el gravado del impuesto coparticipable, ya sea porque el hecho imponible o la actividad gravada no es lo suficientemente fuerte, o bien, por los altos niveles de informalidad que pueda existir en la localidad.</p> <p>-Por último, los gobiernos locales no tienen poder de coerción para ejercer el poder de policía en la recaudación de los impuestos que forman parte de la masa coparticipable. Por lo tanto la eficiencia de recaudación del gobierno local no se ve reflejada a través de este indicador.</p>	<p><u>Viable:</u> En Córdoba, los impuestos que integran la masa coparticipable son el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Ingresos Brutos. Para el caso del Impuesto Inmobiliario, la Dirección General de Rentas (DGR) es la encargada de su recaudación, por lo que cuenta con información del domicilio legal de los inmuebles declarados por el contribuyente; de esta manera, la Dirección General de Catastro (DGC), a partir de su Sistema de Información Territorial, con esta información puede determinar la cantidad de inmuebles y parcelas registrados por Municipio o Comuna, ya que cuenta con información detallada de la superficie de cada localidad. Por su parte, para el caso de los Ingresos Brutos, la DGR también es el órgano encargado de su recaudación, por lo que cuenta con el banco de datos de cada uno de los contribuyentes. Así, se puede asignar la recaudación de cada localidad de acuerdo al domicilio legal del contribuyente.</p>	<p><u>Costo económico bajo:</u> El costo económico de su aplicación es prácticamente nulo, ya que desde la DGR se cuenta con información de la ubicación de cada uno de los inmuebles gravados por el Impuesto Inmobiliario, y el domicilio legal de cada uno de los contribuyentes del Impuesto a los Ingresos Brutos. En caso de ampliar la cantidad de impuestos que forman parte de la masa coparticipable, la DGR también lleva registro de los contribuyentes al Impuesto a los Automotores, al Impuesto de Sellos, Multas de la Policía Caminera, Multas de Comercio e Industria, Tasa Retributiva y al Canon del Agua.</p> <p><u>Costo político alto:</u> la principal oposición política a la aplicación de este tipo de indicadores va a provenir de aquellas localidades que se vean perjudicadas por no contar con grandes niveles de recaudación en el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Ingresos Brutos.</p>
	1.2.Volumen de producción de recursos naturales extraídos que forman la masa coparticipable	Beneficia a los gobiernos locales que extraen recursos naturales en su territorio, cuyas regalías forman parte de la masa coparticipable.	<p>-Bajo el criterio devolutivo, el indicador se ajusta bien al momento de reflejar la capacidad contributiva de la localidad que explota el recurso natural, cuyo valor conforma la base imponible del impuesto que forma parte de la masa coparticipable.</p> <p>- El indicador puede incentivar a los gobiernos locales a</p>	<p>- El indicador puede llevar a la sobre explotación de los recursos naturales en la localidad. El impacto negativo, en el plano ambiental y económico de las generaciones futuras, será mayor si se incentiva la explotación de recursos no renovables, más que para el caso de los recursos renovables.</p>	<p><u>Poco viable:</u> La Provincia no cuenta con yacimientos petrolíferos ni de gas, por lo que no puede percibir recursos provenientes de la extracción de hidrocarburos. De esta manera, a partir de la recaudación mensual provincial, se puede observar que la Provincia de Córdoba no cuenta con recursos provenientes de regalías por la explotación de</p>	<p><u>Costo económico alto:</u> para poder aplicar el indicador y cumplir con los establecido por el marco regulatorio de la Ley Ambiental Provincial para el caso de recursos no renovables (particularmente para el caso de recursos minerales, ya que la provincia no explota hidrocarburos), se requiere de un sistema de medición del volumen</p>

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
			<p>incrementar los niveles de explotación de los recursos naturales, afectando positivamente sus finanzas públicas; o bien, puede incentivar a la explotación de recursos naturales de aquellas localidades que no lo realizaban. Los efectos positivos del indicador serán mayores si incentiva la explotación de los recursos renovables.</p>	<p>- El indicador genera incentivos a desarrollar la explotación de recursos naturales, en detrimento del desarrollo de actividades secundarias o manufactureras si es que no se acompaña de un programa de desarrollo económico integral en la localidad.</p> <p>- Al tratarse de volumen de producción de recursos explotados, puede resultar dificultoso obtener información inmediata, regular y automática.</p>	<p>recursos naturales; en definitiva, no puede coparticipar recursos que no tiene a disposición.</p> <p>Por su parte, entre los recursos no renovables que dispone se encuentra el agua y los recursos minerales; solo para este último recurso se pueden percibir regalías, que se encuentra regido por la Ley Nacional de Actividades Mineras. No obstante, cabe mencionar que a partir del 2015, la Provincia creó la Secretaría de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático bajo la órbita del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, creada para regular actividades que impacten el medioambiente, proteger recursos naturales escasos y atenuar amenazas de riesgos hídricos y ambientales. Además, la Provincia cuenta con una Ley Provincial de Política Ambiental que establece los instrumentos de política para la "gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable" (Art. 1°, Capítulo I) de los recursos provinciales.</p>	<p>de producción de recursos, como así también de evaluación de impacto ambiental constante que permita controlar los resultados del incentivo a la explotación de los recursos naturales.</p> <p>Costo político alto: el costo político es elevado ya que se requiere, en primera instancia, aprobar un proyecto de ley para la explotación de recursos minerales en la Provincia de Córdoba. En una segunda instancia, se requiere incorporar en el nuevo Régimen de Coparticipación los recursos provenientes de regalías mineras provinciales a la masa coparticipable; y, en una tercera y última instancia, plantear la aplicación de este indicador de volumen de producción de recursos naturales extraídos. En este sentido, solo algunas localidades se verían beneficiadas por la aplicación de esta medida, por lo que la opinión negativa provendrá no solo de los gobernantes de las localidades perjudicadas, sino también de los ciudadanos que no estén de acuerdo con la explotación de los recursos naturales en un contexto de fuerte preocupación del cambio climático. Por su parte, la aplicación del indicador iría totalmente en contra de las medidas tomadas en 2015 de protección ambiental por parte del Gobierno Provincial tras la creación de la Secretaría de Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático.</p>

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
1.3.	Cantidad de unidades gravadas por impuestos que forman la masa coparticipable	Se asigna recursos a las jurisdicciones locales de acuerdo a la cantidad de unidades gravadas según el tipo de impuesto coparticipado. Por ejemplo, si se participa el impuesto al automotor, se transferirá recursos del gobierno superior al local de acuerdo a la cantidad de automóviles que tenga registrados en su jurisdicción. Este indicador es una variable proxy del nivel de recaudación.	-Bajo el criterio devolutivo, es un indicador que refleja parcialmente el nivel de recaudación, ya que se asocia la cantidad de unidades gravadas del impuesto y no al nivel de recaudación del mismo. - No presenta grandes dificultades de aplicación si se puede asociar directamente la unidad gravada con la localidad de referencia que se beneficia con el indicador.	-El indicador no refleja exactamente el nivel de recaudación de los impuestos que forman la masa coparticipable por localidad. De acuerdo al tipo de impuesto que forma parte de la masa coparticipable, el indicador puede presentar mayor asimetría con la recaudación real de la localidad, ya que si una localidad grava mayor cantidad de unidades físicas, no necesariamente implica que esa localidad tenga mayor capacidad de recaudación que otra localidad que grava a menor cantidad de unidades. - Si no se lleva un registro sistematizado de los contribuyentes y su recaudación de forma periódica puede ser distorsivo en el tiempo, al asignar recursos a partir de información poco confiable y/o desactualizada. En este sentido, su aplicación se puede volver costosa si no se cuenta con un sistema único de registro de información de la recaudación para los gobiernos locales.	<u>Viable:</u> considerando los impuestos que forman parte de la masa coparticipable, el Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto Inmobiliario, se puede identificar la cantidad de unidades físicas gravadas por localidad, de acuerdo al banco de datos que tiene a disposición la Dirección General de Rentas(DGR).	<u>Costo económico bajo:</u> El costo económico de su aplicación es prácticamente nulo, ya que desde la DGR se cuenta con información de la ubicación de cada uno de los inmuebles, para el caso del Impuesto Inmobiliario, y del domicilio legal de cada uno de los contribuyentes al Impuesto a los Ingresos Brutos. Tal como se mencionó para el indicador 1.1, en caso de desear ampliar la cantidad de impuestos que forman parte de la masa coparticipable por parte del Gobierno Provincial, la DGR también lleva registro de los contribuyentes al Impuesto a los Automotores, el Impuesto de Sellos, Multas de la Policía Caminera, Multas de Comercio e Industria, Tasa Retributiva y al Canon del Agua. <u>Costo político alto:</u> la principal oposición política a la aplicación de este tipo de indicadores va a provenir de aquellas localidades que se vean perjudicados al no tener gran cantidad de unidades gravadas por el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto a los Ingresos Brutos.
1.4.	Producto Geográfico Bruto	Es utilizado como proxy de la contribución de cada jurisdicción a los recursos que componen la masa coparticipable (Sotelo, 2009).	- Si los impuestos que forman parte de la masa coparticipable gravan la producción de bienes y servicios de la jurisdicción, entonces el indicador puede resultar una buena proxy de la proporción en la recaudación que tiene una localidad respecto al resto de las jurisdicciones en consideración.	- Se trata de un indicador proxy del nivel de recaudación de una localidad, ya que generalmente los impuestos que forman la masa coparticipable gravan diferentes actividades económicas con alícuotas distintas según el tipo de hecho imponible que se tenga en cuenta. -No existe un único método de calcular el PBG de una región. Generalmente, se reconocen tres	<u>Viable:</u> la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba estima anualmente el Producto Bruto Geográfico para la Provincia de Córdoba, el cual se calcula mediante el método del valor agregado. Sin embargo, para su aplicación se requiere un nivel de desagregación por localidad, ya que actualmente la desagregación del PBG se realiza por departamento.	<u>Costo económico alto:</u> requiere que se desagregue el Producto Bruto Geográfico por localidad. <u>Costo político alto:</u> el PBG no es un indicador de conocimiento generalizado por parte de los representantes políticos, tanto a nivel provincial como local. Su postulación para un nuevo régimen de distribución secundaria puede llevar a causar el rechazo de los representantes locales si consideran inapropiado

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
				<p>métodos de cálculo del PBG: método del gasto, método del ingreso, y el método del valor agregado.</p> <p>-Requiere de información que no siempre suele brindarse para los niveles de gobierno más bajos.</p>		<p>introducir al régimen una estimación del nivel de recaudación local cuando se tiene a disposición información de la recaudación real de cada localidad a partir de los datos de la DGR.</p>
2. Redistributivo	<p>2.1. Inversa de desarrollo regional;</p> <p>2.2. Brecha del Desarrollo Regional</p>	<p>-Este tipo de indicadores permite asignar recursos a las localidades de acuerdo a su nivel de desarrollo regional, favoreciendo a las localidades con menor nivel de desarrollo relativo.</p>	<p>-El indicador permite asignar y/o distribuir recursos a las jurisdicciones con menor nivel de desarrollo relativo (Piffano, 1998).</p>	<p>-No existe un único concepto de desarrollo regional, como así tampoco no existe una única forma de calcularlo, por lo que los resultados en la distribución de los recursos coparticipables pueden variar significativamente entre distintos conceptos y/o técnicas utilizadas para calcularlo. Sin embargo, generalmente a nivel mundial cuando se habla del nivel de desarrollo municipal, se utiliza el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM)¹⁹.</p> <p>-El indicador penaliza las localidades que presentan mayor nivel de desarrollo relativo, por lo que puede tener efectos distorsivos si incentiva a los gobiernos locales a no mejorar su performance en cuanto a desarrollo regional.</p> <p>-El indicador "Brecha de Desarrollo Regional" puede ser cuestionado ya que depende de un valor estándar (o parámetro) que establece los límites del sub o sobre desarrollo regional.</p>	<p><u>Poco viable:</u> si se tiene en cuenta la medida de desarrollo regional propuesta por el PNUD, que utiliza el IDHM, la misma requiere utilizar variables proxy de la longevidad, educación e ingresos. En cuanto al nivel de longevidad, la variable más utilizada para estimar este parámetro es la esperanza de vida al nacer, la cual puede ser estimada a nivel municipal por la DGECC. Respecto a la dimensión educación, la DGECC cuenta con información del nivel de alfabetización por localidad a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. La DGECC también cuenta con información de la tasa de matriculación por localidad. Sin embargo, en cuanto al nivel de ingresos, la DGECC no cuenta con una variable proxy para estimarla por localidad; de hecho, la variable proxy más utilizada por la literatura es el PBG per cápita, y la Provincia no cuenta con este dato.</p>	<p><u>Costo económico alto:</u> como se mencionó en el campo anterior, el IDH no se puede calcular ya que no se lleva registro del nivel de ingresos por localidad. En este sentido, el costo de ponerlo en uso es elevado ya que se debe iniciar un proceso de recopilación de datos, cuyo costo va a ser mayor de acuerdo a la periodicidad que se desea obtener la información.</p> <p><u>Costo político alto:</u> al ser un indicador redistributivo, el costo político es elevado ya que consiste en asignar recursos a jurisdicciones, a costa de los recursos de otras localidades. En este sentido, el costo principalmente es asumido por las localidades más desarrolladas en términos relativos que, por ende, serían las principales en oponerse.</p>

¹⁹ El IDHM es un indicador elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que replica la medida del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para países a una escala municipal, y tiene en cuenta tres dimensiones para estimarlo: longevidad, educación e ingresos. Cada una de las dimensiones es medida por un índice, lo cual permite evaluar el nivel de desarrollo en cada área y/o región. La media geométrica de los tres índices arroja el valor del IDH y el mismo varía entre 0 y 1, y cuanto más cercano a 1 se encuentre, mayor el nivel de desarrollo (PNUD, 2013).

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
	2.3.Relación inversa del Producto Geográfico Bruto per cápita	Se orientan recursos hacia jurisdicciones con menores ingresos per cápita, lo cual se asocia con bases tributarias débiles (Piffano, 1998).	- El indicador redistribuye recursos de las localidades con mayor nivel de ingresos per cápita a las localidades con menos recursos.	- Se penaliza a las localidades que producen mayor cantidad de bienes y/o servicios por persona, lo cual puede ser distorsivo al generar incentivos a no mejorar el desempeño de las localidades para incrementar sus niveles de producción. - El indicador no refleja la estructura de ingresos de todos sus habitantes, sino que homogeniza la situación de todos los mismos al establecer un nivel de ingresos similar para todos. Pueden existir casos de localidades con niveles elevados de PBG pero con altos niveles de pobreza, ya que, por ejemplo, se puede tratar de una localidad que dispone de una gran firma que tiene grandes niveles de producción. -No existe un único método de calcular el PBG de una región. Generalmente, se reconocen tres métodos de cálculo del PBG: método del gasto, método del ingreso, y el método del valor agregado.	<u>Poco viable</u> : la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba estima anualmente el Producto Bruto Geográfico para la Provincia de Córdoba, el cual se calcula mediante el método del valor agregado. Sin embargo, para su aplicación se requiere un mayor nivel de desagregación que permita hacerlo por localidad, ya que actualmente se hace a nivel departamental.	<u>Costo económico alto</u> : requiere un nuevo sistema de desagregación por localidad. <u>Costo político alto</u> : el PBG no es un indicador de conocimiento generalizado por parte de los representantes políticos, tanto a nivel provincial como local. A su vez, al ser un indicador redistributivo, el costo político es elevado ya que consiste en distribuir recursos de las localidades más ricas a las más pobres: las primeras serían las que presentarían mayor oposición a la aplicación del indicador.

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
	2.4. Necesidades Básicas Insatisfechas	Entre los indicadores de pobreza más reconocidos por la literatura se encuentra el de Necesidades Básicas Insatisfechas ²⁰ . A través de esta variable, se le imputa un indicador más alto a aquellas localidades que cuentan con mayor cantidad de hogares con carencias materiales.	<ul style="list-style-type: none"> - Se busca alcanzar la convergencia de las condiciones de vida de los habitantes a niveles estándar mínimos (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014). - Apunta a asignar recursos a las jurisdicciones más pobres que, por lo tanto, se supone que tienen bases tributarias más débiles (Sotelo, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen diversas formas de calcular el nivel de pobreza de una localidad, por lo que la decisión de utilizar esta medición puede generar controversias²¹. - Si se tiene en cuenta que en un sistema de coparticipación las transferencias realizadas del gobierno superior a los gobiernos inferiores suelen no estar no condicionadas a un gasto específico, el uso de este indicador no garantiza que los fondos transferidos sean destinados específicamente a erradicar la pobreza en las jurisdicciones receptoras, sino que asegura que la jurisdicción con población que no logra alcanzar ciertas condiciones de vida mínimas reciba permanentemente transferencias de recursos (Piffano, 1998). - El indicador beneficia a las localidades más pobres, lo cual puede resultar distorsivo si genera incentivos a los representantes locales para no esforzarse en reducir los niveles de pobreza de las localidades beneficiadas a fin de poder seguir recibiendo recursos bajo este concepto. 	<p><u>Viable:</u> La medición de la pobreza según NBI puede calcularse a partir de los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, aunque este cuenta con restricciones en materia de actualización de datos (se hace cada diez años).</p>	<p><u>Costo económico bajo:</u> el costo económico es bajo ya que se tiene información disponible a partir del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas cada diez años. Si se desea obtener datos del nivel de pobreza por localidad con periodicidad menor a diez años, el costo sería mayor ya que se requeriría invertir en un Censo Provincial de Población que se intercale con el Censo Nacional. Para asegurar la realización del Censo Provincial, tal como el Nacional, se requiere reglar al mismo bajo una Ley Provincial que defina los objetivos del mismo, su periodicidad, el ente a cargo de su ejecución y su financiamiento.</p> <p><u>Costo político alto:</u> el uso del indicador generará la oposición de las localidades con mejores indicadores del nivel de pobreza, ya que éstas son las que tendrán que rescindir recursos para que sean transferidos a las localidades que presentan, relativamente, peores indicadores.</p>
	2.5. Línea de pobreza	Consiste en establecer una línea basada en el valor monetario de una canasta básica de bienes. Aquellos hogares cuyo consumo por persona	<ul style="list-style-type: none"> - Del mismo modo que las Necesidades Básicas Insatisfechas, este indicador apunta a asignar recursos a las jurisdicciones más pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las desventajas de este indicador son las mismas que las del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, dado que poseen la misma naturaleza. 	<p><u>Poco viable:</u> Si se tiene en cuenta la medición a partir de LP, se puede obtener el nivel de pobreza a partir de datos suministrados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual releva información del nivel de ingreso para los grandes</p>	<p><u>Costo económico alto:</u> si se desea calcular la pobreza a partir de LP, el costo económico es alto ya que se tiene que invertir en un sistema de encuestas que se realicen regularmente para obtener el nivel de ingresos por localidad.</p>

²⁰ Otegui (2013) destaca que el indicador tiene como desventaja la falta de periodicidad de la información para actualizarlo.

²¹ En general, se conocen tres métodos de medición: el método de líneas de pobreza (LP), el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método de medición integrada.

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
		es inferior a esta línea son considerados pobres.			aglomerados de Gran Córdoba y Río Cuarto, ya sea formal e informal. Si se desea obtener datos del nivel de ingresos por localidad, se requiere invertir en una encuesta similar a la EPH, por localidad. La ventaja de utilizar esta técnica, en relación al NBI, es que se puede obtener el indicador con mayor frecuencia.	<u>Costo político alto:</u> el uso del indicador va a generar la oposición de las localidades con mejores indicadores del nivel de pobreza, ya que son quienes financiarán relativamente a las localidades con indicadores más pobres.
2.6.	Nivel de desempleo o desocupación	A partir de este indicador se destinan recursos a las localidades con índices de desempleo o desocupación relativos más elevados.	- Busca asistir a las localidades que presentan mayores niveles de desempleo o desocupación que se encuentran en situación de vulnerabilidad.	- La transferencia de recursos bajo esta modalidad no implica necesariamente que las jurisdicciones locales destinen estos recursos para atender las necesidades laborales y de ingreso de sus habitantes. - Puede generar incentivos para que los representantes locales no impulsen políticas que apunten a incrementar el empleo formal en sus jurisdicciones.	<u>Viable:</u> Por un lado, se puede obtener el nivel de desocupación por localidad a partir de la información suministrada por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas; no obstante, el cálculo se podría realizar cada diez años de acuerdo a la periodicidad con que se realiza el Censo. Si se desea obtener el indicador con mayor regularidad, se requiere invertir en un Censo Provincial de Población, que puede estar intercalado con el Censo Nacional para obtener la información con intervalos menores de diez años. Por otro lado, la Provincia de Córdoba calcula el nivel de desempleo o desocupación con datos provistos por la EPH a partir de una muestra tomada a los aglomerados Gran Córdoba y Río Cuarto. En este sentido, la información no es suficiente para poder estimar el nivel de desempleo por localidades, por lo que si se pretende calcular el indicador bajo esta metodología, se requiere obtener muestras para cada una de las localidades.	Costo económico bajo: Si el indicador se calcula a partir de datos provistos por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el costo económico de aplicar el indicador es prácticamente nulo. Si se desea obtener el indicador con mayor frecuencia, podrían invertirse fondos por parte de la Provincia y/o Municipios o Comunas para realizar una Censo Provincial que permita obtener la información necesaria para su cálculo. <u>Costo político alto:</u> la aplicación de este indicador va a generar la oposición de las localidades que presenten menores niveles de desempleo, que generalmente son aquellas que tienen mayor nivel de producción y cantidad de habitantes. No obstante, el peso relativo de la oposición dependerá de la cantidad total de localidades que se vean beneficiadas o afectadas por la medida.
2.7.	Inversa de la población;	- Con estos indicadores se redistribuye recursos a las localidades con	- Se genera una redistribución territorial de ingresos desde las jurisdicciones con bases tributarias más fuertes a las	- La población no necesariamente es una variable proxy del nivel de recaudación de una localidad, pueden existir casos de	<u>Viable:</u> se tiene información del nivel de población por localidad en la Provincia de Córdoba. La fuente de información regular es	<u>Costo económico bajo:</u> en caso de utilizar los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas,
2.8.	Diferencia del					

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
	nivel de población del gobierno local respecto a la capital ²²	menor nivel relativo de personas que habitan en la jurisdicción.	jurisdicciones con bases tributarias más débiles (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014; Capello, Barone, & Rosales, 2007) bajo el supuesto de que las poblaciones de mayor tamaño potencialmente generan ingresos más elevados que las jurisdicciones de menor tamaño.	localidades con población relativa menor pero con un nivel de recaudación más elevado. - La población de una localidad no se obtiene con gran frecuencia en el tiempo, generalmente se obtiene de Censos Poblacionales que se realizan con grandes intervalos de tiempo. - No especifica si se trata de población urbana, población rural o ambos tipos de poblaciones.	el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas que se realiza obligatoriamente cada diez años (Ley Nacional N° 24.254, 1993) A su vez, existe información de la población por localidad a partir del Censo Provincial de Población. Sin embargo, la obtención de esta información no se encuentra regida por un marco legal que garantice su periodicidad.	el costo de aplicar este indicador es nulo. Sin embargo, si se desea obtener el nivel de población con mayor frecuencia a partir de un Censo Provincial de Población intercalado con el Censo Nacional, el costo económico para su realización es mayor. <u>Costo político alto:</u> el uso del indicador genera la oposición de las localidades con mayor nivel de población, ya que las mismas se verían perjudicadas con la aplicación.
	2.9. Inversa de capacidad contributiva per cápita	- El indicador busca destinar recursos a las localidades que presenten menores niveles de capacidad contributiva. Para determinar la capacidad contributiva de una localidad se utilizan variables proxy.	- La aplicación del indicador incrementa los recursos de las jurisdicciones con escasa capacidad de recaudación y generación de recursos propios (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).	- La principal desventaja de este indicador es que existen distintas variables proxy que pueden aproximar la capacidad contributiva de una localidad. Según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se conocen tres parámetros que determinan la capacidad contributiva de una población: el patrimonio, la renta y el nivel de gasto (2016). De esta manera, pueden existir tantos indicadores como combinaciones posibles de variables proxy a definir por parámetro. - A partir del nivel de capacidad contributiva se busca estimar el nivel de recaudación de cada localidad, por lo que es una medida inexacta del nivel de recaudación real. - No establece un método único de cálculo.	<u>Poco viable:</u> si se desea obtener el nivel de capacidad contributiva de cada localidad a partir de los parámetros de patrimonio, gasto y renta, la información necesaria no se encuentra totalmente disponible. En cuanto al patrimonio y el nivel de ingresos, se puede obtener datos por localidad a partir de la DGR, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) o el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); no obstante, estas fuentes no dan información de la actividad informal. Respecto al nivel de gasto, para la Provincia de Córdoba se puede obtener datos a partir de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo); sin embargo, los datos provienen de una muestra realizada a los aglomerados Gran Córdoba y Río Cuarto, no se tiene el dato por	<u>Costo económico alto:</u> el costo de poner en práctica el uso de este indicador es alto, ya que se requiere de información no disponible actualmente para la Provincia de Córdoba. Si bien hay datos del patrimonio por localidad, no existe información del nivel de ingreso real por localidad, es decir de la actividad formal y no formal. Por su parte, en cuanto al nivel de consumo por localidad, para obtener este tipo de información se requiere realizar una encuesta con características similares a la ENGHo. <u>Costo político alto:</u> si bien existe un costo político elevado al incorporar nuevos indicadores de distribución secundaria (principalmente por aquellas localidades que se vean afectadas), también la controversia puede darse por el hecho de utilizar un indicador complejo, tanto en su definición como cálculo.

²² Bajo el supuesto de que la capital concentra la mayor cantidad de habitantes.

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba localidad.	Costo de aplicación en Córdoba
	2.10.Partes iguales ²³	Consiste en distribuir recursos de la masa coparticipable en proporciones iguales para todas las jurisdicciones.	- Beneficia a las jurisdicciones de menor tamaño, al permitir mayor cobertura de ciertos gastos fijos de gobierno (Piffano, 1998; Jan Casaño & Agüero Heredia, 2009).	- Perjudica a las localidades más grandes, las cuales tienen costos hundidos más elevados para la provisión de servicios públicos. -No garantiza una redistribución regional progresiva dado que no siempre se puede asociar jurisdicciones pequeñas con bases tributarias débiles.	<u>Viable</u> : este indicador se utiliza actualmente en el Régimen de Coparticipación de Impuestos entre la Provincia y sus Municipios y Comunas.	<u>Costo económico bajo</u> : no requiere cálculo/estimación. <u>Costo político bajo</u> : si no se modifica el porcentaje de la masa coparticipable que se distribuye con este indicador, no tiene costo su aplicación. Sin embargo, si se desea modificar estos porcentajes, puede generar conflicto de intereses entre los distintos Municipios y Comunas.
3.Eficiencia	3.1.Nivel de población en relación al número de empleados en planta permanente	Estos indicadores buscan proveer mayor financiamiento a las jurisdicciones que minimicen los costos en la prestación de servicios públicos (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).	- Vega y Russo (2001) señalan que el uso de este tipo de indicadores induce a una conducta eficiente por parte de los municipios, al reconocer que el empleo público puede ser utilizado como herramienta de clientelismo político en algunos países.	- Este indicador asocia al gasto salarial como único componente del gasto en la provisión de bienes públicos. La administración eficiente del gasto público involucra otros conceptos, tales como la negociación de precios con proveedores, administración de plazos para su financiación, mejora de procedimientos internos, etc.	<u>Viable</u> : el Gobierno de la Provincia de Córdoba cuenta con información de la cantidad de empleados en planta permanente de los Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba, como así también del sueldo que perciben. El dato lo puede obtener de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia.	<u>Costo económico bajo</u> : Aplicar uno de estos indicadores tiene un costo económico bajo ya que se cuenta con la información necesaria para su cálculo. <u>Costo político alto</u> : en cuanto al indicador de población en relación al número de empleados en planta permanente, puede generar la oposición de las localidades que justifican una mayor cantidad de empleados por habitante por una cuestión de escala; por ejemplo, en el caso de localidades que tienen la misma cantidad de habitantes pero distintas superficies, requieren diferente cantidad de empleados para la provisión de servicios públicos básicos.
	3.2.Inversa del costo salarial por habitante;		- Con estructuras sindicales fuertes, el costo salarial suele ser inflexible a la baja, por lo que limita los incentivos de los representantes locales a reducir el poder adquisitivo de los funcionarios y agentes públicos. De la misma manera, limita los incentivos para reducir la cantidad de empleados en planta permanente.	- Puede generar incentivos a incrementar la cantidad de contratados en el sector público, en la búsqueda de no ampliar la cantidad de empleados en planta permanente.		
	3.3. Recursos propios respecto a recursos propios del total de gobiernos locales;	A partir de estos indicadores se pretende dirigir recursos a las jurisdicciones que presenten mayores niveles de	- Son indicadores de eficiencia que generan incentivos a mejorar el desempeño de las localidades en materia de recaudación tributaria (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014), lo	- Presentan la desventaja de ser indicadores fuertemente procíclicos, ya que el nivel de recaudación se ve directamente afectado ante cambios en el nivel de actividad económica.	<u>Poco viable</u> : en la Provincia de Córdoba no existe un sistema único de registro de información de las finanzas públicas municipales que permita determinar homogéneamente los ingresos percibidos por cada	<u>Costo económico alto</u> : requiere una inversión alta en el desarrollo de un sistema único de registro de información de las finanzas públicas municipales para obtener la información necesaria para calcular los indicadores. Los

²³ En este trabajo se decidió considerar la clasificación que realizan autores como Capello, Barone y Rosales (2007) y Piffano(1998), los cuales clasifican este indicador bajo el criterio redistributivo. Sin embargo, la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014) decide clasificarlo bajo el criterio compensatorio. Por su parte, Otegui (2013) señala que este es un indicador que no tiene bases racionales de distribución, por lo que se puede agrupar en un criterio de distribución definido.

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
	3.4. Recaudación tributaria propia respecto a recaudación tributaria total de gobiernos locales;	recaudación tributaria o de esfuerzo tributario.	cual contribuye a mejorar las finanzas públicas locales y provinciales.	- Los indicadores pueden generar incentivos a incrementar la presión fiscal por parte de las localidades, afectando las condiciones de competitividad de las empresas radicadas en la jurisdicción.	localidad. Para obtener este tipo de información, se requiere desarrollar un sistema unificado de registro de información contable y financiera para la totalidad de las localidades que integran la Provincia.	esfuerzos de la Provincia deben estar orientados no solo al desarrollo del software informático, sino a desarrollar herramientas institucionales sólidas que lleven a que sea adoptado por la totalidad de localidades de la Provincia.
	3.5. Nivel de esfuerzo tributario			- Requiere de un registro homogéneo de información entre las localidades que permita determinar el nivel de recursos tributarios bajo un mismo criterio para cada una de las localidades. Un sistema de registro de información integrado y unificado para las localidades puede facilitar la recopilación de este tipo de información.		<u>Costo político alto:</u> el uso de indicadores va a generar la oposición de las localidades que no desean incrementar los niveles de presión tributaria para obtener mayores niveles de recursos coparticipables. Puede generar una guerra tributaria para mejorar el desempeño recaudatorio de las localidades.
	3.6. Cantidad de egresos de pacientes internados	Busca beneficiar a los gobiernos locales que logran alcanzar mejores resultados en la administración del sistema de salud (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).	- Genera incentivos a las localidades a mejorar su desempeño en la provisión de servicios de asistencia sanitaria.	- Respecto al indicador de cantidad de egresos de pacientes internados, el mismo requiere de un sistema de registro único de pacientes atendidos para todos los centros de asistencia sanitaria de las localidades de la región.	<u>Poco viable:</u> el indicador de la inversa de la tasa de mortalidad infantil resulta un tanto controversial si se considera las desventajas de su aplicación. En cuanto al indicador de cantidad de egresos de pacientes internados, para su aplicación se requiere desarrollar un sistema único de registro de pacientes atendidos en los centros de asistencia sanitaria municipal, que lleve el registro automatizados de ingreso y egreso de pacientes internados. A su vez, la aplicación de un sistema de este tipo requiere educar a las autoridades locales y los representantes de los centros médicos para respetar procedimientos estandarizados en el registro de datos.	<u>Costo económico alto:</u> en la aplicación del indicador de cantidad de egresos de pacientes internados, el costo económico es elevado ya que, tal como se mencionó en la casilla anterior, requiere desarrollar un sistema único de registro de ingresos y egresos de pacientes internados en los centros de asistencia sanitaria municipal. En cuanto a la tasa de mortalidad infantil en la Provincia de Córdoba, la misma se presenta anualmente por la DGECC y se desagrega a nivel departamental, por lo que el costo de desagregarlo a nivel más, por localidad, es elevado.
	3.7. Inversa de la tasa de mortalidad infantil (Vega & Russo, 2004).			- El indicador de cantidad de egresos de pacientes no tiene en cuenta la situación de salud por la cual fue internado el paciente. Por ejemplo: asigna las misma cantidad de recursos a las localidades que egresan un paciente por intervención ambulatoria, que a localidades que egresan pacientes que se encontraban en terapia intensiva.		<u>Costo político alto:</u> el uso del indicador de cantidad de egresos de pacientes internados generará la oposición de las localidades que prestan servicios sanitarios sin internación. En cuanto a la inversa de la tasa de mortalidad infantil, es un indicador controversial que puede traer
				- Respecto al indicador de inversa de la tasa de mortalidad infantil, si bien premia a las localidades que han reducido la tasa de mortalidad en niños, castiga a aquellas localidades que presentan niveles elevados en términos relativos.		

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
				Justamente, estas últimas localidades deberían disponer de mayor cantidad de recursos para el cuidado pre y post natal de los niños.		aparejado críticas por castigar a las localidades más vulnerables con niveles más elevados de mortalidad infantil.
3.8.	Correspondencia Fiscal	Este indicador consiste en un ratio entre recursos tributarios propios y erogaciones corrientes. Según Porto (2004) y Otegui(2013), este cociente es una medida de correspondencia fiscal para los gobiernos locales y refleja el grado en que los recursos propios financian el gasto jurisdiccional..	<ul style="list-style-type: none"> - Una de las principales ventajas de este indicador es que incentiva a que los municipios se esfuercen en financiar con recursos propios sus erogaciones/ compromisos. - Este indicador, a su vez, genera correspondencia entre el esfuerzo tributario y la eficiencia en la recaudación de impuestos de cada localidad, con los fondos que recibe en concepto de coparticipación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puede generar efectos regresivos ya que probablemente aquellas localidades más pobres, con bases imponibles menores, se verán perjudicadas. Estas localidades, por factores estructurales nunca van a lograr alcanzar los ratios de aquellas con mayor poder adquisitivo, mayor tasa de cobrabilidad y, por ende, mayores niveles de recaudación propia. 	<p><u>Poco viable:</u> actualmente, la provincia no cuenta con información presupuestaria de sus gobiernos locales. Por lo tanto no hay información unificada acerca de cuáles son las tasas y contribuciones que cada municipio cobra ni cuánto es lo que recauda cada uno. Asimismo, tampoco se conoce la magnitud del gasto corriente de cada localidad.</p>	<p><u>Costo económico alto:</u> se debe generar un sistema de información común para todos los municipios en el cual ellos registren la información presupuestaria correspondiente a las partidas de ingresos y gastos.</p> <p><u>Costo político alto:</u> probablemente aquellas localidades con bases imponibles más débiles argumenten que es un indicador que beneficia a las localidades más ricas y por ello se opondrían a su aplicación.</p>
3.9.	Gasto de capital en relación al total de gasto ejecutado(o inversa del gasto corriente en relación al total de gasto ejecutado)	Si es de interés del gobierno central que los niveles de gobierno inferior participen en proyectos de infraestructura, con este indicador se premia a aquellas jurisdicciones cuyo gasto de capital sea relativamente alto respecto al gasto total (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).	<ul style="list-style-type: none"> - Su principal ventaja radica en que puede generar incentivos para que algunos gobiernos incrementen sus gastos en infraestructura significativamente, y también procura reduzcan las erogaciones por gasto corriente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entre las principales desventajas radica el hecho de que se puede generar un efecto regresivo, perjudicando a aquellas localidades que son más pobres y que debido a ello, y no por la deficiencia en la recaudación, tienen poca margen de recursos para realizar inversiones en capital. 	<p><u>Poco viable:</u> al igual que el indicador anterior, actualmente la Provincia no cuenta con un sistema de información que le permita conocer cuáles son los gastos de los gobiernos locales. No se puede garantizar que las localidades lleven un registro pormenorizado y periódico de las erogaciones que realizan, por lo que se requiere una formulación metodológica clara y consistente acerca de lo que se considera como gasto de capital.</p>	<p><u>Costo económico alto:</u> para aplicar este indicador debe desarrollarse un sistema informático que unifique todos los registros de erogaciones que realicen los gobiernos locales de la Provincia, con la capacitación correspondiente. A su vez, debe existir un marco institucional fuerte que garantice la aplicación del sistema a la totalidad de las localidades.</p> <p><u>Costo político bajo:</u> probablemente, las localidades que tengan planta de personal infladas (ya sea propia o heredada de gobiernos anteriores), cuenten con montos rígidos de erogaciones corrientes, para lo cual no puedan tener margen de recursos para asignar partidas al gasto en infraestructura y se opongan a la aplicación de este indicador.</p>

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
	3.10. Ahorro fiscal primario	El ahorro fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes de las jurisdicciones.	- Genera incentivos a las jurisdicciones a mejorar la administración de recursos y erogaciones para obtener excedentes que puedan ser destinados a atender inversiones y el pago de deuda, en caso de que tuvieran (Vega & Russo, 2001).	- Al igual que el caso anterior, no tiene en cuenta las dificultades que pueden presentar algunos municipios para recaudar por factores estructurales, como por ejemplo la condición socioeconómica vulnerable de su población. Es por ello que distribuir recursos en función de este indicador puede generar efectos regresivos en la distribución de ingresos entre las localidades.	<u>Poco viable:</u> actualmente, la Provincia no cuenta con información presupuestaria de sus gobiernos locales. Por lo tanto no hay información unificada acerca de cuáles son las tasas y contribuciones que cada municipio cobra ni cuánto es lo que recauda cada uno. Asimismo, tampoco se conoce la magnitud del gasto corriente de cada localidad.	<u>Costo económico alto:</u> se debe generar un sistema de información común para todos los municipios en el cual ellos registren la información presupuestaria correspondiente a las partidas de ingresos y de gastos. <u>Costo político moderado:</u> probablemente aquellas localidades con bases imponibles más débiles argumenten que es un indicador que beneficia a las localidades más ricas y por ello se opondrían a la misma.
4. Compensatorio	4.1. Erogaciones corrientes generales o de algún rubro en particular (en niveles o per cápita)	- Con estos indicadores se distribuyen recursos a las localidades para financiar las erogaciones corrientes que realizan, ya sean generales o en algún rubro particular (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014). No obstante, presentan el inconveniente de brindar recursos de acuerdo a situaciones de hecho, circunstancia que tiende a convalidar situaciones de gasto ineficiente (Piffano, 1998).	- La principal ventaja de utilizar estos indicadores es que compensa a las localidades según el gasto realizado para la provisión de servicios públicos. En este sentido, el indicador cumple con un rol redistributivo, al otorgar mayor cantidad de fondos a aquellas localidades que se encuentran en desventaja relativa para afrontar el costo de provisión de los servicios públicos.	- La distribución de recursos a través de este tipo de indicadores puede generar incentivos a las localidades para gastar ineficientemente en la provisión de servicios públicos. Esto no solo puede llevar a competir en gasto a las localidades, sino también a enfrentar desequilibrios financieros significativos. - Vega y Russo (2001) argumentan que la aplicación de estos indicadores en términos per cápita suelen afectar a las jurisdicciones más grandes, dado que tienen economías de escala o mayor concentración poblacional. - Presenta el inconveniente de brindar recursos de acuerdo a situaciones de hecho, sin considerar ningún tipo de criterio de eficiencia en la prestación de servicios públicos, circunstancia que tiende a convalidar situaciones de gasto ineficiente (Piffano, 1998).	<u>Poco Viable:</u> la Provincia solo cuenta con información del gasto efectuado por parte de las localidades en concepto de sueldos a empleados en planta permanente; sin embargo, esta información no refleja el costo total que tienen las localidades en concepto de personal, ya que no cuenta con información del gasto en honorarios profesionales del personal contratado (que no está en planta permanente). Para contar con información por localidad del gasto bajo distintos conceptos, se requiere invertir en el desarrollo de un sistema único de registro de información de las finanzas públicas municipales para obtener la información necesaria.	<u>Costo económico alto:</u> se debe crear un sistema de información contable estandarizado, para lo cual se requiere un marco institucional claro que garantice su aplicación al total de localidades. También, se debe educar a los representantes de las localidades para que lo utilicen adecuadamente, acompañado de mecanismos de control y/o auditoría para evitar la sobre declaración de erogaciones. <u>Costo político bajo:</u> a partir de los testimonios de las autoridades entrevistadas en el presente trabajo, se desprende que en la mayoría de los casos, los intendentes demandan mayores niveles de compensación por parte de la Provincia para los servicios que proveen y, particularmente, para aquellos gastos que son de potestad provincial pero que se hacen cargo los gobiernos locales; el caso del servicio de la salud es el más resaltado.

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
4.2. Compensación por la prestación de servicios de salud	Se trata de indicadores que buscan compensar a los gobiernos locales que son responsables de la provisión de servicios de salud, a partir de medidas alternativas a las erogaciones corrientes para este tipo de prestaciones. Algunos de los indicadores que se pueden mencionar y que son presentados por la literatura son la cantidad de camas disponibles, el nivel de complejidad de los pacientes atendidos, nivel de ocupación de establecimientos médicos, cantidad de consultas médicas registradas, cantidad de establecimientos con y sin internación, cantidad de pacientes ambulatorios atendidos con o sin internación, entre otros.	- A partir de este tipo de indicadores se puede compensar a los gobiernos locales para que garanticen la provisión del servicio de salud, y beneficiar aquellos municipios que cuentan con mayor cantidad de servicios y/o especialidades médicas, que atienden mayor cantidad de pacientes, y/o que destinan mayor cantidad de recursos para la inversión en equipamiento, mobiliario o infraestructura médica.	- Al igual que el indicador anterior, en este caso se puede generar una fuerte competencia entre las localidades para la provisión del servicio a fin de captar mayor cantidad de recursos coparticipables, lo cual puede llevar a los gobiernos locales a gastar ineficientemente los recursos públicos. - A su vez, los indicadores planteados en la literatura solo consideran cantidades, no tienen en cuenta ningún criterio de eficiencia ni calidad en la prestación del servicio, un aspecto que no puede obviarse en el sector de la salud. Cabe destacar que por el avance tecnológico en la medicina, los indicadores de eficiencia propuestos en un momento del tiempo pueden caer rápidamente en desuso, lo cual requiere actualizaciones en intervalos cortos de tiempo, quitándole previsibilidad al sistema.	<u>Viable</u> : actualmente, el Ministerio de Salud cuenta con información pormenorizada acerca de los servicios de salud que se proveen en cada una de las localidades de la provincia. Dicha información surge de un relevamiento propio de la repartición durante el año 2016. No obstante, esta información no se obtiene de forma automática ni regularmente, ya que no proviene de un sistema de registro de datos estandarizado. - Se espera que a partir de la implementación de la historia clínica universal en el corto plazo, se pueda obtener información dinámica y actualizada de la provisión del servicio de salud por habitante, por establecimiento de salud y, por ende, por localidad.	<u>Costo económico alto</u> : el Ministerio de Salud ha realizado las licitaciones correspondientes para la creación de un sistema de información de historias clínicas universales que le permitirá al gobierno provincial contar con datos sistematizados y actualizados acerca de las prestaciones de salud que se realicen en todos los centros de salud de la provincia. <u>Costo político bajo</u> : el gasto en servicios de salud es uno de los que mayor preponderancia tiene en las finanzas de los gobiernos locales, con lo cual se espera que los municipios apoyen la aplicación de un esquema compensatorio bajo esta modalidad. Sin embargo, se espera oposición por parte de aquellas localidades que cuentan con un centro de atención médico provincial en su localidad o próximo a la misma, ya que para estos casos, si la provisión es la adecuada, no resulta necesario realizar grandes erogaciones en salud por parte del gobierno local, por lo que no se verían beneficiados en la distribución de fondos coparticipables.	
4.3. En relación directa a la población	Los recursos son distribuidos de acuerdo al tamaño poblacional que tenga la localidad, bajo el supuesto que a mayor cantidad de habitantes, mayores serán las erogaciones que el gobierno local tiene que realizar para proveer un determinado nivel de	- El indicador de población cuenta con la ventaja de ser un dato que generalmente es relevado con periodicidad regular a partir de censos poblacionales que se rigen legalmente. - A partir del uso de este indicador se destina la misma cantidad de recursos per cápita a cada una de las localidades.	- No es una variable que se pueda obtener con gran frecuencia en el tiempo, generalmente se obtiene de Censos Poblacionales que se realizan en grandes intervalos de tiempo. - No especifica si se trata de población urbana, población rural o ambos tipos de población, por localidad.	<u>Viable</u> : se tiene información del nivel de población por localidad en la Provincia de Córdoba. La fuente de información regular es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas que se realiza obligatoriamente cada diez años (Ley Nacional N° 24.254, 1993). Por su parte, también es posible obtener información de la población por localidad a partir del Censo Provincial de Población. No	<u>Costo económico bajo</u> : en caso de utilizar los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el costo de aplicar este indicador es nulo. Sin embargo, si se desea obtener el nivel de población con mayor frecuencia a partir de un Censo Provincial de Población intercalado con el Censo Nacional, el costo económico se incrementaría significativamente.	

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
		servicios públicos (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).		- Puede considerarse un estimador imperfecto de la demanda de servicios públicos del gobierno ya que “presupone que las preferencias son uniformes a lo largo y ancho del territorio nacional y que la capacidad tributaria estaría uniformemente distribuida” (Vega & Russo, 2004, pág. 4).	obstante, este último no se encuentra regido por una Ley Provincial que garantice su realización de forma periódica y regular.	<u>Costo político bajo</u> : el uso del indicador es aplicado actualmente en el Régimen de Coparticipación Provincial y no ha sido rechazado ya que la participación de recursos coparticipables que se distribuyen con este indicador asignan la misma cantidad de recursos per cápita entre las localidades.
	4.4.Padrón Electoral	Los recursos son distribuidos de acuerdo a la cantidad de electores que figuran en el padrón electoral de la localidad.	- El indicador de electores o padrón electoral, de acuerdo a Otegui (2013), cumple con las mismas propiedades que el indicador de población, pero aconseja el primero ya que los datos de electores son actualizados anualmente por la Cámara Electoral, mientras que los indicadores de población se realizan con menor periodicidad. - El indicador también guarda carácter devolutivo ya que las personas que forman parte del padrón electoral comprende la franja etaria que abarca la mayor cantidad de contribuyentes.	- Para figurar en el padrón electoral de una determinada localidad, una persona debe encontrarse domiciliada legalmente en la misma. Dado que no todas las personas que habitan una localidad se domicilian legalmente en la misma, el uso del indicador genera un efecto distorsivo, ya que las localidades receptoras prestan servicios a personas por las cuales no recibe fondos; y, viceversa, la localidad expulsora recibe fondos por personas a las cuales no les provee ningún tipo de servicio.	<u>Viable</u> : la Secretaría Electoral de la Provincia cuenta con padrones actualizados de votantes, que se pueden agregar por localidad.	<u>Costo económico bajo</u> : dado que los datos ya son procesados por la Secretaría Electoral de la Provincia, el costo de aplicar este indicador es prácticamente nulo. <u>Costo político alto</u> : el reclamo de muchas localidades por la falta de actualización del indicador de población indica que esta alternativa sería ampliamente aceptada. Sin embargo, la utilización del padrón electoral puede afectar a aquellas localidades con una gran proporción de habitantes menores a 16 años, como así también de las localidades receptoras de personas que habitan en localidades dormitorio ²⁴ .
	4.5.Población rural	El argumento para la aplicación de este indicador es que los costos de prestación de servicios por parte de los gobiernos locales en zonas rurales suelen ser más elevados que en zonas urbanas (Sotelo, 2009), principalmente por	- La aplicación de este indicador compensa a las localidades que atienden las necesidades de su población rural al garantizar recursos destinados a brindar una mayor cobertura de provisión de servicios públicos en todo el territorio provincial, lo cual puede permitir eliminar desequilibrios de desarrollo entre las regiones con población más dispersa y las regiones con población más	- El uso de este indicador asegura transferencia de recursos pero no garantiza que los servicios de una localidad efectivamente se brinden a la población rural. - El nivel de población no es una variable que se pueda obtener con gran frecuencia en el tiempo, generalmente se obtiene a partir de Censos Poblacionales que se	<u>Viable</u> : se tiene información del nivel de población urbana, rural y rural dispersa, por localidad, en la Provincia de Córdoba. La fuente de información regular es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas que se realiza obligatoriamente cada diez años (Ley Nacional N° 24.254, 1993). También, se cuenta con información a partir del Censo Provincial de	<u>Costo económico bajo</u> : en caso de utilizar los datos suministrados por el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, el costo de aplicar este indicador es nulo. Sin embargo, si se desea obtener el nivel de población con mayor frecuencia a partir de un Censo Provincial de Población intercalado con el Censo Nacional, el costo económico se incrementaría sustancialmente.

²⁴Se puede definir a una localidad dormitorio como aquella localidad que tiene carácter residencial, en que gran proporción de sus habitantes se traslada diariamente a trabajar a una localidad cercana con fuerte actividad económica.

Criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
		encontrarse más dispersa geográficamente y por presentar niveles de infraestructura postergados en el tiempo.	concentrada.	realizan con grandes intervalos de tiempo.	Población, el cual no se encuentra regido por una Ley Provincial que garantice su realización de forma periódica.	<u>Costo político alto:</u> el uso del indicador generaría la oposición de las localidades con mayores niveles de población, ya que las mismas se verían perjudicadas con la medida.
4.6.	Atracción de la población	Intenta computar la relación entre los habitantes originarios y la población migratoria a fin de "compensar el aumento de demanda que enfrenta una jurisdicción debido a su atracción migratoria" (Sotelo, 2009).	- Compensa a las localidades que deben afrontar una mayor demanda de servicios públicos por la cantidad de habitantes que migran hacia la misma. De esta forma, este indicador puede servir para atenuar los desequilibrios financieros que se pueden presentar ante esta situación.	- Se pueden generar desequilibrios de desarrollo importantes. Las ciudades grandes, con fuerte poder de atracción se verán beneficiadas y será contraproducente para aquellas localidades expulsoras de población. - Este indicador contribuye a sostener el proceso demográfico de concentración de la población en grandes urbes, con el impacto ambiental negativo que ello implica. - Resulta complicado cuantificar la cantidad de población migrante que no realiza el cambio de domicilio correspondiente.	<u>Viable:</u> Una manera de medir los movimientos de población en el territorio puede ser a través del listado de cambios de domicilio que podría proveer el Registro Nacional de las Personas.	<u>Costo económico bajo:</u> el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) ya cuenta con bases de datos actualizadas acerca de los cambios de domicilio que se efectúan periódicamente en el territorio provincial. <u>Costo político alto:</u> La utilización de un indicador de este estilo favorecería a las ciudades grandes que funcionan como polos atractores de población, mientras que perjudicaría a las localidades más pequeñas. Estas últimas podrían resistirse a la aplicación de un indicador de este tipo.
4.7.	Población ajustada por turismo	Se busca compensar a las jurisdicciones que tienen actividad turística ya que proveen servicios públicos a una población mayor de la que habita en la jurisdicción.	- Constituye una ayuda financiera para aquellos municipios que deben afrontar una mayor demanda de servicios públicos durante las temporadas de afluencia de turistas.	Generalmente, la mayor afluencia turística que recibe una localidad se da para ciertas épocas del año, por lo que a partir del uso de este indicador, las localidades beneficiadas recibirían fondos a lo largo de todo el año, lo cual no es justo. - Otro de los aspectos negativo de utilizar este indicador es que se benefician las localidades que ya explotan una actividad que es rentable económicamente. - Existe la dificultad metodológica para determinar quiénes son turistas en provincias con mucho flujo de movimiento de personas, como así también para	<u>Poco viable:</u> la Provincia de Córdoba recibe afluencia turística generalmente durante los meses de verano y actualmente son muy pocas las localidades que cuentan con un registro detallado de la cantidad de turistas que reciben; las mediciones de la capacidad hotelera por localidad se realizan a partir de una muestra de observaciones. Además, hay que tener en cuenta que a partir del Art. 1º de la Ley Provincial de Turismo, todo el territorio provincial fue declarada como unidad de destino turístico (Ley Provincial N° 9.124, 2003)	<u>Costo económico alto:</u> requiere la implementación de un sistema de información digital y estandarizada en donde se pueda registrar la cantidad de turistas recibidos en la localidad. A su vez, hay que definir el órgano/dirección/área del gobierno local encargado de llevar a cabo esta tarea, la cual debe estar coordinada por un órgano superior a nivel provincial, como puede ser la Agencia Córdoba Turismo. Esto debe ir acompañado de capacitación para respetar procedimientos de registro y control de la información por parte de los gobiernos locales.

criterio	Indicador	Descripción	Ventajas	Desventajas	Viabilidad técnica para Córdoba	Costo de aplicación en Córdoba
				determinar las localidades que son turísticas o no.		<u>Costo político alto:</u> los representantes de las localidades no turísticas consideran injusto el reparto de recursos a través de este indicador, dado que muchas de ellas no cuentan con recursos para explotar la actividad en su región y verían injusto que aquellas que se ven beneficiadas por la actividad, sean premiadas con recursos provenientes de la coparticipación.
4.8.	Dispersión poblacional	Se busca compensar los costos excedentes en la provisión de servicios públicos por contar con mayor dispersión poblacional en la jurisdicción (Sotelo, 2009). Existen distintas formas de medir la dispersión poblacional, tales como la inversa de la densidad poblacional, la superficie, o la cantidad de manzanas edificadas en una localidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Compensa los costos adicionales que tiene una localidad por contar con población dispersa. - La variable cantidad de manzanas edificadas en la localidad es una buena proxy del nivel de dispersión poblacional a la cual se debe asegurar la provisión de servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilizar el indicador de superficie puede inducir a que las localidades sobredimensionen su territorio con tal de obtener recursos coparticipables, sin garantizar la provisión eficiente de servicios públicos ni una adecuada planificación territorial. - Si se utiliza el indicador inversa de la densidad poblacional hay que tener en cuenta que la variable población se actualiza con poca frecuencia, cada diez años según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. 	<u>Viable:</u> la Dirección General de Catastro (DGC) y la Dirección General de Estadística y Censos de Córdoba (DGECC) cuentan con información precisa acerca de la superficie de cada ejido municipal o comunal, de la cantidad de manzanas ubicadas dentro de la misma y de la densidad de población de cada una de las localidades.	<p><u>Costo económico bajo:</u> la información necesaria para el cálculo de ambos indicadores ya se encuentra a disposición del gobierno provincial.</p> <p><u>Costo político alto:</u> las localidades más concentradas espacialmente que se vean perjudicadas por la aplicación de un indicador de este tipo probablemente presentarían resistencia a su implementación.</p>
4.9.	Lejanía a la capital	Busca compensar ciertos incrementos de costos asociados a la distancia que se tiene respecto a la capital, generalmente por aspectos burocráticos y de conectividad (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, 2014).	- El indicador beneficia a las localidades que tienen mayores costos por falta de conectividad, logística y/o por la necesidad de retener recursos humanos, al encontrarse lejos del núcleo administrativo provincial.	- Puede beneficiar injustificadamente a localidades que cuenten con alto grado de conectividad y de desarrollo a pesar de encontrarse lejos de la capital.	<u>Viable:</u> actualmente, la DGECC cuenta con herramientas de geo referenciación para calcular distancias entre localidades de forma rápida y exacta.	<p><u>Costo económico bajo:</u> la DGECC ya dispone de información geo referenciada para calcular el indicador, por lo que el costo es prácticamente nulo.</p> <p><u>Costo político alto:</u> la oposición provendrá de las localidades que se encuentren cerca de la capital y tengan problemas de financiamiento para la provisión de servicios públicos.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de Piffano (1998), Vega y Russo (2001; 2004), Porto (2004), Capello, Barone y Rosales (2007), Sotelo (2009), Jan Casaño y Agüero Heredia (2009), Otegui (2013), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), la Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales (2014), el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2015) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (2016).