

**Incidencia del factor de redistribución territorial en el régimen de transferencias  
de La Pampa.**

Bonacci, Gastón<sup>1</sup>

Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas

Universidad Nacional de La Pampa

---

<sup>1</sup> Contador Público Nacional (UN La Pampa) / Licenciado en Administración de empresas (UN Córdoba)

## **Resumen**

Nos proponemos identificar las características del régimen de coparticipación de la provincia de La Pampa, y analizar los efectos que se produjeron sobre el esquema de transferencias intergubernamentales durante la década de 2000 y principios de la de 2010.

Es sabido que las decisiones económicas inciden sobre los aspectos sociales, por lo cual deberían tomarse las primeras sin considerar los efectos sobre las segundas. En La Pampa, en la década de 2000, se reconfiguró el esquema de transferencias por la incorporación de nuevos recursos para conformar la masa coparticipable, y criterios para la distribución secundaria. En el primer caso, con la adición de recursos provenientes de regalías hidrocarburíferas y del Fondo Federal Solidario; en el segundo caso, se incorporó un índice de redistribución territorial que considera la participación proporcional de cada comuna en relación inversa, con el propósito (político) de atenuar la concentración de recursos en los municipios más poblados, como Santa Rosa y General Pico, que representan el 50% de la población total.

Sin embargo, sostenemos que estos cambios, si bien favorecieron el empoderamiento de los municipios, fueron aplicados sin una perspectiva heurística del sistema de transferencias, que podría haberse generado a través de una reforma integral del mismo, por lo cual han quedado problemas sin resolver: vinculados a las asimetrías interjurisdiccionales (sobre todo de las comunas de cantidad de población intermedia) y, por las características propias de los recursos adicionados, la equidad intergeneracional.

**Palabras clave:** Transferencias intergubernamentales/ Coparticipación de La Pampa/ redistribución territorial.

**JEL:** H77

## 1. Introducción

El presente trabajo se enmarca dentro de una serie de documentos que tienen como propósito describir y analizar las características del Federalismo Fiscal en La Pampa.<sup>2</sup>

En la provincia, el esquema de transferencias se definió (en su mayor parte) a fines de la década de 1980, pero a partir de 2007 una serie de cambios que aumentaron la masa coparticipable, redujeron la brecha vertical y, mediante la incorporación de un factor de distribución que considera la proporción de población de cada municipio en relación inversa, indujeron a una mejora en la participación relativa de las comunas de menor cantidad de habitantes.

En un primer momento, describimos el Régimen de Coparticipación de la provincia de La Pampa, en relación a los siguientes aspectos: integración de los fondos coparticipables, métodos de distribución entre estos dos niveles de gobierno, criterios de asignación entre los municipios y la participación relativa de cada jurisdicción durante el período de análisis. En este punto, distinguimos dos etapas: la primera, que se inicia en la década de 1980, a partir de la cual comenzó a estructurarse el cuerpo principal del régimen y, la segunda, a partir de 2007, en cuanto comienza a visualizarse una mejora sustancial en el esquema de transferencias a favor de las comunas, a través de la sanción de la Ley de Descentralización, la creación del Fondo Complementario Coparticipable (Fo.Co.Co), la incorporación de fondos provenientes de regalías hidrocarburíferas y por la adhesión de la provincia de La Pampa al Decreto Nacional 206/2009, que creó el Fondo Federal Solidario (Fo.Fe.So), financiado con los derechos de exportación a la soja. En este punto, observamos la vulnerabilidad de la estructura financiera de las comunas por las características propias de determinados recursos y la inexistencia en ciertos casos de reglas condicionantes de su uso, con consecuencias adversas sobre la equidad interjurisdiccional.

En un segundo momento, analizamos el impacto sobre el esquema de transferencias intergubernamentales de la aplicación de un factor de asignación de recursos con naturaleza redistributiva en el ámbito territorial, aplicado a partir del año 2008 para distribuir el Fo.Co.Co

---

<sup>2</sup> El presente trabajo fue realizado en el marco del Proyecto de Investigación Características del Federalismo Fiscal de la provincia de La Pampa. Período 1994 - 2013, aprobado por Resolución CD 200/15 de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa. Se registra como antecedente edito el trabajo "Las transferencias intergubernamentales en la provincia de La Pampa: el régimen de coparticipación" presentado en las 49 Jornadas de Finanzas Públicas de Córdoba (2016).

en un primer momento, luego el Fo.Fe.So y los recursos derivados de regalías hidrocarburíferas. En este punto indagamos sobre la eficacia de este factor sobre la recaudación efectiva de las comunas, los esfuerzos en la recaudación de recursos propios y la sensibilidad del esquema de transferencias antes cambios en la recaudación de los centros poblados más poblados.

## **2. Las transferencias intergubernamentales**

La asignación de recursos, la configuración de las fuentes de financiamiento, la coordinación de las decisiones fiscales, las transferencias y los mecanismos de control de endeudamiento, son temas abordados desde las finanzas públicas.

En la bibliografía sobre federalismo fiscal, se presentan dos corrientes perfectamente identificadas en relación al modelo que debe concebir el estado y las responsabilidades fiscales, estos son, el esquema normativo y el positivo (o de *public choice*). El primero de ellos, aparta las potestades de asignación del gasto de la responsabilidad recaudación, con lo cual se genera una brecha entre quien decide sobre el gasto y sobre quien recauda los fondos necesarios; el segundo enfoque, pregona sobre la cohesión de los niveles de decisión de gasto y financiamiento.

Dadas las tres funciones que debe cumplir el Estado, estas son de asignación, distribución y estabilización, donde, las acciones de asignación se vinculan a la provisión de manera eficiente de servicios públicos<sup>3</sup>, las de distribución, con las posibilidades que tiene el estado para impulsar políticas equitativas, y las de estabilización, al control de la demanda agregada del país, por medio de la política monetaria y la carga tributaria, vinculado al crecimiento económico sostenido. El enfoque normativo reconoce que tanto las funciones ligadas a la estabilización como a la redistribución deben ser reservados al ámbito de actuación del gobierno central, dejando en los gobiernos locales la función de asignación<sup>4</sup> (Musgrave, 1959; Oates,

---

<sup>3</sup> Los Bienes Públicos son aquellos que tienen dos propiedades esenciales. En primer lugar, no es viable racionar su uso, y en segundo lugar no es deseable hacerlo: i) La inviabilidad de un sistema de racionamiento basado en los precios implica que el mercado competitivo no genera una cantidad del bien eficiente en el sentido de Pareto (no puede mejorar el bienestar de ninguna persona sin empeorar el de otra.). Como todos los ciudadanos podrían beneficiarse de sus servicios, no tendrían incentivos para pagarlos voluntariamente. ii) El coste marginal de suministrar el bien a otra persona más es nulo. La cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad de otro. Cuando satisfacen ambas condiciones, se está en presencia de un bien público puro.

<sup>4</sup> En cuanto la función de asignación, se destaca que a nivel subnacional son más evidentes las preferencias de los residentes de las distintas comunidades, con lo cual se aplicarían de manera más eficientes los recursos disponibles (Oates, 1972).

1972); en cuanto a la función de estabilización, en primer lugar (sostienen), el gobierno central posee más instrumentos de política macroeconómicas que los gobiernos subnacionales, y en segundo lugar, dado el efecto multiplicador del gasto keynesiano, es más eficiente otorgar la función anti cíclica al gobierno central, dado por la mayor magnitud relativa del presupuesto central con respecto a los subnacionales y el menor tamaño relativo del multiplicador fiscal de estos, por el carácter abierto de las economías provinciales que provoca que los estímulos fiscales sean exportados (Piffano, 1998); en relación a la función de distribución, reconocen que el presupuesto central es el instrumento más adecuado para redistribuir el ingreso entre ciudadanos y regiones, además por la imposibilidad de los esquemas descentralizados para adoptar medidas de redistribución regional.

En relación a la estructura tributaria, la teoría normativa propugna por una estructura de recaudación, en mayor parte, centralizada. Se refiere que en el nivel central deben asignarse los impuestos que graven bases tributarias móviles (como IVA o internos al consumo, para evitar arbitrajes regionales si se asignan en las provincias) y los que tengan fines redistributivos, como Ganancias, mientras que en los gobiernos locales se deben aplicar impuestos sobre bases inmóviles, como los patrimoniales (Piffano, 1998). Además, consideran que dentro de un esquema de descentralización fiscal se puede presentar “competencia impositiva” entre las jurisdicciones que tendría como resultado una menor presión tributaria y debilita la capacidad de financiamiento de las políticas públicas, junto con un empobrecimiento de las regiones con bases fiscales débiles, por la relocalización de inversiones en las ricas.

El enfoque positivo establece que un esquema descentralizado limita la tendencia expansionista del gobierno central en relación al gasto público, dado que el Estado actúa (en sentido figurado) como un agente monolítico (un *Leviatán*) que persigue la maximización del presupuesto y no necesariamente la consideración de la elección de los residentes (Brennan y Buchanan, 1980). En cambio, las decisiones en los niveles inferiores están incididas por las preferencias de los ciudadanos, que pueden elegir entre las regiones que representen mejor sus requerimientos “fiscales”, y generaría un contexto de competencia regional, en el cual se tendería a la maximización de los deseos de estos. Con respecto a las transferencias intergubernamentales, sostienen que es conveniente que exista correspondencia entre el esquema de gastos y su financiamiento en el mismo nivel, dado que se vería fortalecida la responsabilidad fiscal y la falta de relación entre decisión del gasto y la decisión tributaria genera en los políticos la

conducta de financiar gastos de sus representados con fuentes de distinto origen geográfico (además, favorece la *accountability*, es decir, la rendición de cuentas). Por otro lado, cuando la recaudación se centraliza y luego se distribuye a modo de transferencias, se produce un efecto denominado *fly paper*, que explica la tendencia que tienen los agentes políticos a aumentar el gasto en una proporción mayor ante un aumento en las transferencias recibidas que ante un incremento en la misma magnitud en el ingreso total de los residentes.

En relación a los esquemas recaudatorios centralizados con decisiones sobre prestación de bienes públicos en el nivel subnacional, la recaudación tributaria de un nivel de gobierno puede no ser suficiente para financiar las preferencias medias de sus habitantes (Porto, 1999)<sup>5</sup>, es decir, los estándares de provisión entre comunidades de un mismo nivel pueden ser deficitarios en uno y superavitarios en otros. Por esta relación no correspondida entre gasto y financiamiento, y debido a que la distribución de recursos y la asignación de responsabilidades son tareas complejas por las distintas características económicas, políticas, institucionales y demográficas que presentan las jurisdicciones, las transferencias interjurisdiccionales juegan un rol preponderante en el tratamiento de desequilibrios que pueden surgir, tanto porque los recursos asignados a un nivel inferior no son suficientes para cubrir las responsabilidades del gasto o las exceden (desequilibrio fiscal vertical) o porque la diversidad de bases tributarias, necesidades y requerimientos existentes entre las distintas comunidades imposibilitan la capacidad de provisión similar de servicios (el desequilibrio fiscal horizontal).

Las transferencias pueden ser de dos tipos: condicionadas o no condicionadas (Oates, 1972):

- Las transferencias condicionadas son propicias para atenuar las desviaciones producidas por las externalidades positivas, mediante la asignación de aportes con un destino específico. En aquellos casos en que la prestación de un servicio beneficie a residentes de otras localidades, estos aportes sirven para incidir favorablemente en la ecuación de costos de la región prestataria, por lo cual se genera un incentivo para continuar prestando el mismo. También, son útiles para garantizar la prestación de servicios que se consideran prioritarios, por lo cual en este caso actúan como una transferencia de nivelación. Se pueden mencionar,

---

<sup>5</sup> Por criterios de eficiencia económica pueden no corresponderse las competencias de un nivel de gobierno con los recursos que debe obtener con su propia estructura impositiva. Incluso en estados de equilibrio financiero global, pueden existir desfasajes entre los distintos niveles de gobierno que generen déficit en uno y superávit en otro.

entre otras, las que requieren una contraprestación de la región destinataria, que buscan reforzar los esfuerzos recaudatorios y las de suma global.

- Las transferencias no condicionadas, son aquellas en las cuales el aporte que realiza el nivel superior puede ser asignado por la libre voluntad del receptor, es decir, no tiene un destino determinado por el otorgante. En este caso, son favorables para la equidad interregional, dado que las regiones con bases tributarias débiles reciben aportes para financiar servicios públicos prioritarios, por lo cual permiten un tratamiento igualitario entre las personas de una misma región, favoreciendo de este modo la equidad horizontal. No obstante, como señala Piffano (1998), estas proposiciones deberían ser revisadas, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la propensión a la equidad misma, dado que inducirían a una deficiente asignación de recursos en una región y desalientan la migración hacia territorios de alto nivel de ingreso, que considera más favorable.

Los esquemas de asignación de potestades tributarias pueden ser de cinco tipos diferentes, que se pueden ordenar según el grado de autonomía de los gobiernos locales del siguiente modo (Jarach, 1985): i) sistemas tributarios propios, con bases y alícuotas bajo “conurrencia de fuentes”; ii) bases y alícuotas fijadas en el nivel jurisdiccional superior, con sobretasas cobradas por los gobiernos inferiores; iii) coparticipación impositiva, centralizando recaudación y distribuyendo luego; iv) transferencias de libre disponibilidad desde nación a las provincias, y; v) transferencias condicionadas, donde monto y destino de los fondos son determinados por el gobierno central.

#### ***a. Las transferencias intergubernamentales en Argentina***

Las características políticas, sociales y económicas configuraron un esquema de transferencias con más desencuentros que acuerdos (o acuerdos que surgen más bien de desencuentros). Desde una perspectiva histórica, predominó una avanzada descentralización del gasto junto con una significativa centralización de los ingresos, con dependencia de los estados provinciales del poder central (Vilas, 2003; Ferro y Aguerre, 2009). Gasparini y Porto (2008) distinguen dos períodos: el primero, que llaman de Federalismo Competitivo, lo sitúan entre los años 1853 y 1935,y; el segundo, el de la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), que va desde 1935

hasta la actualidad. Mencionan los autores que la CFI<sup>6</sup> fue cambiando a lo largo del tiempo:

“en primer lugar, aumentó su significación cuantitativa tanto por el crecimiento de la recaudación que forma la masa coparticipable, como por el vuelco de la distribución primaria (Nación vs. Conjunto de las Provincias) en favor de las Provincias; (ii) en segundo lugar, la distribución secundaria se fue haciendo cada vez más redistributiva; (iii) finalmente, hacia fines de los setenta-inicios de los ochenta comenzó, por un lado, una puja entre el Gobierno Nacional y el conjunto de los Gobiernos Provinciales y, por otro lado, entre los Gobiernos Provinciales, que llevó a introducir modificaciones frecuentes que le dieron una gran inestabilidad”.

Podemos agregar, siguiendo a Cetrángolo (2015), que la Coparticipación Federal de Impuestos, se instrumentó sobre un esquema productivo nacional desequilibrado, donde  $\frac{3}{4}$  partes del PBI es generado por 5 jurisdicciones. Junto a esto, la concentración de la recaudación y la descentralización del gasto, se genera una fuerte presión sobre los sistemas de transferencias para atender la provisión de servicios públicos, con lo cual se desestima cualquier intento de correspondencia fiscal.

La CFI Centraliza la recaudación de determinados recursos en el Gobierno Nacional, para distribuirlo a las provincias. Contempla 4 componentes: i) los recursos que integran la masa coparticipable; ii) el método de asignación entre Nación y provincias (distribución primaria); iii) el método de asignación entre las provincias (distribución secundaria),y; iv) disposiciones sobre el crédito. Es atribución del Congreso imponer impuestos indirectos de manera concurrente con las provincias, y contribuciones directas por tiempo indeterminado. Y, como un postulado esencial, determina que, si bien debe estipular sistemas objetivos de reparto considerando las competencias, servicios y funciones de los niveles de gobierno, debe cuidar un sentido solidario y equitativo, con un sentido de confraternidad entre los gobiernos (balance vertical y

---

<sup>6</sup> El régimen de Coparticipación Nacional tomó rango constitucional a partir de la Reforma de 1994, aún no ha sido posible instrumentarlo y no se vislumbra un acuerdo entre las provincias para superar este vacío normativo. Al tratarse de un juego de suma cero, es posible que una modificación en su configuración afecte en menos los ingresos de una provincia y en más los de otras, incitando al desprecio de las primeras, desaprobando un acuerdo federal, que es el requisito constitucional.

horizontal)<sup>7</sup>. En la sexta disposición transitoria de la reforma de 1994, se encomendó al Congreso Nacional la sanción del nuevo régimen, que debería ser formulada mediante una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias que garantice la remisión automática de los fondos; fijó para este mandato como fecha límite el año 1996, sin embargo aún no cumplido<sup>8</sup>.

La masa coparticipable se conforma con el producido de los impuestos nacionales, con excepción de los derechos de importación y exportación (previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional), aquellos cuya distribución (entre la Nación y las provincias) esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación, los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados vigentes al momento de la promulgación de la ley, los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. La ley establece que el 56,66% de la masa se participa a las Provincias<sup>9</sup> (del modo, 54,66% en forma automática y el 2% a Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz); el 43,34% para el gobierno central, del cual 1 punto porcentual debe asignarlo con Aporte del Tesoro a las provincias para atender situaciones de emergencia o desequilibrios financieros. Sin embargo, esta regla inicial se vio alterado por frecuentes modificaciones, resultantes de acuerdos y arreglos discrecionales fomentados por el gobierno nacional, que caracterizó al federalismo coercitivo de finales de la década del 80. Esta circunstancia, como señala Sanguinetti (2005), agrede la transparencia del régimen, dado que genera la existencia de demasiadas ventanillas a través de las cuales se transfieren fondos. Este autor, además, realiza una revisión detallada de otros problemas del régimen y destaca la dificultad para la previsión presupuestaria provincial, la distribución primaria no respeta asignaciones de potestades de impuestos exclusiva y tampoco atribuciones de las jurisdicciones, la distribución no contempla indicadores dinámicos de potestades tributarias y gastos, no fomenta la cooperación entre nación y provincias, y falta de esquemas de coordinación en el uso del crédito público entre las jurisdicciones.

---

<sup>7</sup> Constitución Nacional Argentina, Capítulo IV "Atribuciones del Congreso", Artículo 75, inciso 2.

<sup>8</sup> La ley 23.548 fue publicada en el Boletín Oficial Nacional el 26/01/1988.

<sup>9</sup> El porcentaje surgió de adicionar al porcentaje establecido de la Ley 20.221 (sistema de coparticipación sancionado en el año 1973) del 48,5% el costo de las transferencias de servicios realizadas desde nación a provincias estimado en el 8,16% de la masa coparticipable (Porto, 2003)

En relación a la evolución de las transferencias en las últimas dos décadas, se evidenció un proceso de desconcentración de funciones, en un primer momento, y una fuerte concentración de la recaudación en el gobierno central, con posterioridad (Manzanal, 2007; Vilas, 2003)<sup>10</sup>. Este segundo hecho, se profundizó en la década de 2000, a través de mayor distribución de transferencias discrecionales del gobierno nacional que, si bien en parte fueron destinadas a atenuar la crisis social de principios del 2000, descuidaron la interrelación entre jurisdicciones en materia de políticas social (Cetrángolo, 2013).

### **3. El régimen de Coparticipación de La Pampa**

En el sistema federal argentino las provincias tienen facultades para definir su propio régimen municipal, para el cual deben garantizar su autonomía<sup>11</sup>. Debido a esto, hay tantos regímenes municipales como provinciales existentes, lo cual implica que es atribución de las provincias de decidir sobre su esquema de transferencias y potestades tributarias. Es así que, en algunos casos, existen municipios con potestad tributaria sobre determinados impuestos, como Ingresos brutos<sup>12</sup> o inmobiliario, en otros casos, con facultades recaudatorias o de inspección, y en otros, sin facultades propias vinculadas a las decisiones de impuestos que pertenecen solo al gobierno provincial.

El total de población de La Pampa es de 314,579 habitantes. La mayor parte, se concentra en la región centro- este, principalmente en dos ejidos, Santa Rosa con 101.102 hab. y General Pico con 57.386 habitantes.<sup>13</sup> La densidad de población es de 2.4 h/s, muy por debajo de la media nacional de 11.4. Su régimen municipal está regulado por una Ley orgánica<sup>14</sup>, por disposición del artículo 115 de la Constitución Provincial que determina que en los casos en que la población de una comuna supere los 500 habitantes será considerada Municipalidad a sus efectos políticos, y Comisión de Fomento cuando sea inferior (por características económicas, sociales o de desarrollo, también puede una ley establecer si corresponde el trato de municipio, aun cuando no se cumplan el requisito de población). En el año 2017, de acuerdo al censo

---

<sup>10</sup> Manzanal refiere que se produjo un proceso de desconcentración, y no de descentralización, en tanto que las transferencias jurisdiccionales de servicios fueron realizadas sin los recursos correspondientes.

<sup>11</sup> Constitución Nacional, artículos 5º y 125.

<sup>12</sup> La provincia de Chubut.

<sup>13</sup> Fuente: Censo Nacional del año 2010.

<sup>14</sup> La ley orgánica de Municipalidades es la N.º 1597, del 15 de diciembre de 1994-(Boletín Oficial, 06 de enero de 1995).

nacional del año 2010, si se acogiera a la normativa constitución deberían identificarse 55 municipios y 25 Comisiones de Fomento, no obstante, según datos oficiales, se reconocen 65 municipios y 15 Comisiones de Fomento. El hecho de pertenecer a la categoría de Municipio, dota a la comuna de mayor grado de autonomía, dado que tendrá un gobierno propio compuesto por un poder ejecutivo y otro deliberativo. En cambio, las Comisiones de Fomento tienen un solo cuerpo de gobierno, compuesto por el presidente y dos vocales, y tiene acotado su autonomía en relación a la rendición de cuentas, a la cual deben efectivizar ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia<sup>15</sup>.

El presupuesto provincial para el año 2015<sup>16</sup> fue poco menos de 15 mil millones de pesos, que representó el 14% del presupuesto de Santa Fe, el 16% de Córdoba y el 22% de Mendoza para el mismo año.

Tabla 1: Cantidad de municipios de La Pampa, en función de la población.

| Habitantes         | Cantidad | Población | % población Total |
|--------------------|----------|-----------|-------------------|
| Menos de 500       | 22       | 6,595     | 2.10%             |
| Entre 500 y 1500   | 24       | 20,840    | 6.65%             |
| Entre 1500 y 3500  | 13       | 33,952    | 10.83%            |
| Entre 3500 y 10000 | 12       | 68,629    | 21.90%            |
| Mayor a 10000      | 9        | 183,423   | 58.52%            |

*Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en el Censo Nacional del año 2010.*

La Constitución Provincial establece que el sistema de coparticipación será establecido por ley, tendrá carácter de obligatorio y automático para los municipios “sobre una masa de fondos integrada con los impuestos provinciales, recursos coparticipables provenientes de jurisdicción nacional y aportes no reintegrables del Tesoro Nacional”<sup>17</sup>. La ley N°: 1.065, sancionada en 1988, le dio la estructura al sistema de coordinación financiera que persiste, en sus aspectos más significativos, hasta la actualidad. En la década de 2000 y principios de la 2010, se realizaron modificaciones tanto por adiciones a la propia ley 1.065, como por la sanción de otras normas

<sup>15</sup> Decreto Ley 513/1969, artículo 1°.

<sup>16</sup> Ley N°: 2.829, publicada en el Boletín Oficial de La Pampa el 30/12/2014.

<sup>17</sup> Constitución de La Pampa, artículo N.º 116.

que se vincularon con recursos específicos, como son: derechos de exportación a la soja que percibe la provincia del gobierno nacional, y regalías derivados de la explotación hidrocarburífera<sup>18</sup>. De este modo, en la actualidad coexisten una ley específica con otras normas que tienen una dinámica similar, en cuanto transfieren recursos de manera automática y estipulan métodos de distribución primaria y secundaria, junto a la ley 2.358, denominada de Descentralización, que presenta características propias en la conformación del fondo y su distribución.<sup>19</sup>

### a. Breve referencia normativa

El esquema general del régimen está dado por la ley 1065 (del año 1988) estructura el cuerpo general del régimen de coparticipación. A partir de la década de 2000 se sancionaron diversas leyes que complementaron el régimen; la ley 2.358 (2007) constituyó la ley de Descentralización; la ley 2.392 (2007) incorpora el 5% de recursos provenientes de regalías hidrocarburífera para los ejidos productores; la ley 2.460 (2009) creó el Fo.Co.Co., y fue modificada por la ley 2.691 (2013) que adicionó el 20% para distribuir a la totalidad de los municipios, y; por último, la ley 2.477 adhirió al Decreto Nacional 206/09 el cual creó el Fo.Fe.So. que se financia con el 30% de la recaudación de los derechos de exportación a la soja, y tiene el propósito de solventar obras de infraestructura que se ejecuten en las provincias y municipios del país.

### b. Conformación del fondo coparticipable

La masa coparticipable se consolida de la siguiente manera:

Ilustración 1: conformación de la masa coparticipable



Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

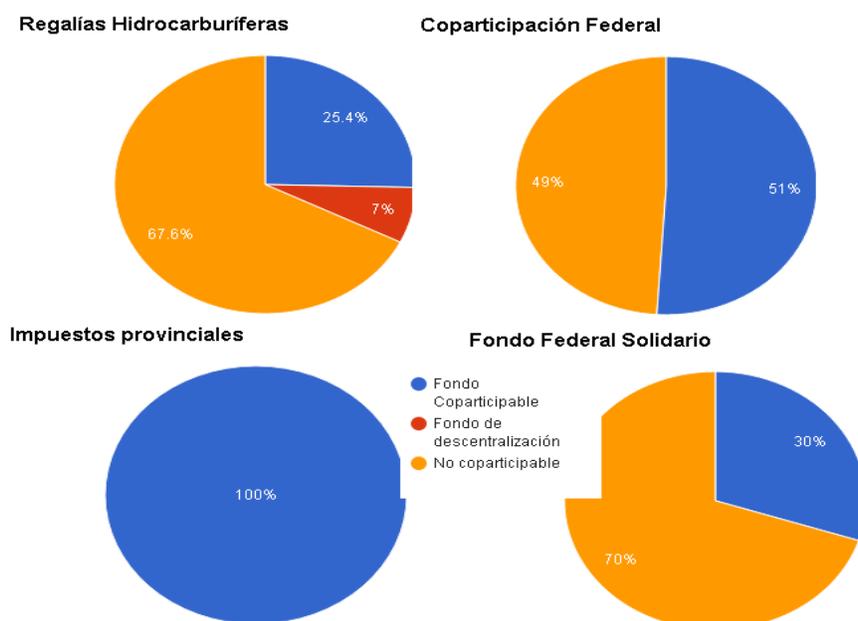
<sup>18</sup> Estas leyes son las número 2358, 2.392, 2460 y 2.477.

<sup>19</sup> El 80% de los recursos que se distribuyen por el régimen precedente, se hacen en el marco de la ley general N° 1.065.

Además de lo ilustrado precedentemente, la ley de Descentralización crea un *Fondo* que se integra principalmente del 7% de regalías, recupero de créditos de promoción industrial y recaudación de juegos de azar destinados al Ministerio de Bienestar Social (estos últimos dos, poco significativos).

En los siguientes gráficos, se detallan los fondos coparticipables y no coparticipables, exponiendo la participación relativa de cada recurso en el total.

Gráfico 1: recursos que conforman la masa coparticipable de La Pampa



*Fuente: elaboración propia en base a datos publicados las Cuentas de Inversión del Ministerio de Hacienda de La Pampa.*

Hasta el año 2007, para el cálculo del fondo coparticipable se consideraba sólo los impuestos provinciales, lo percibido por coparticipación federal y determinados recursos específicos y lo distribuido mediante la Ley de descentralización. A partir de entonces, comenzó un proceso de transferencia de recursos, con la incorporación de:

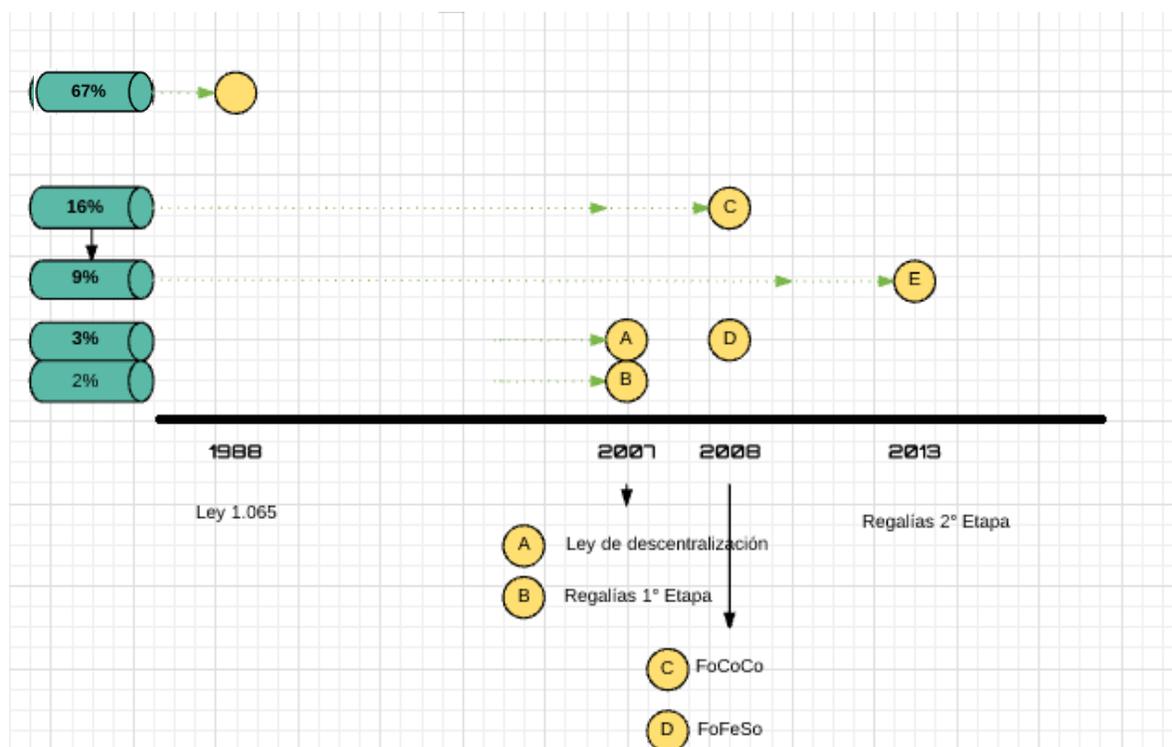
1. Las regalías hidrocarburíferas: a partir del año 2004, la recaudación de regalías tomó relevancia en el presupuesto provincial. En el año 1995, por este concepto, los ingresos de la provincia representaron el 1.16% de la recaudación total de la provincia, mientras que, en el año 2013, el 9.3% (equivalentes, por ejemplo, a los recursos tributarios). En un primer momento (2007) se asignó el 5% para ser distribuido entre los ejidos con

producción hidrocarburífera<sup>20</sup>, y en 2013 se agregó el 20% para ser distribuido a la totalidad de las comunas, incluidas las productoras<sup>21</sup>.

2. El Fondo Federal Solidario: en 2009, se incorpora el 30 % de la recaudación provincial derivada de las transferencias nacionales por derechos de exportación a la Soja.

En el siguiente gráfico, se observa en el eje de ordenadas la participación de cada recurso en el total de recursos coparticipables. La ley 1.065 (junto al Fo.Co.Co) explica el 83% de la masa coparticipable; regalías el 11%, Fo.Fe.So el 3% y los recursos de la ley de descentralización el 2%.

Gráfico 2: Evolución del régimen coparticipable durante el período 1988 a 2013, por normativa aplicable.



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados las Cuentas de Inversión del Ministerio de Hacienda de La Pampa.

<sup>20</sup> Si bien el primer antecedente se presenta en el año 1988, por ley 1.108 de 1988 que aprobó la asignación del equivalente al 0.036% de la recaudación provincial por Regalías. Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de La Pampa del 25 de noviembre de 1988.

<sup>21</sup> La ley 2392 fijó un plazo de 5 años de vigencia. Este, fue modificado luego por tiempo indeterminado por la ley 2562 (BO 2897, del 18-06-2010).

*i. Cuestiones especiales de los recursos provenientes de la actividad hidrocarburífera y Fondo Federal Solidario*

En este punto, podríamos realizar una distinción entre fondos para los cuales existe en el mediano plazo un grado de previsión aceptable de la recaudación (y hasta en cierto punto, controlable), de aquellos para los cuales no existe control directo de la política fiscal y presupuestaria, e inclusive es esperable una disminución lógica en su percepción. Los primeros, corresponden a los impuestos provinciales y los recursos provenientes de coparticipación federal, mientras que los segundos a las regalías hidrocarburíferas y los derivados del Fo.Fe.So. |Las regalías representan la contraprestación que se le paga al titular de un derecho a cambio del permiso para ejercerlo. Las regalías hidrocarburíferas, se definen como la detracción de un porcentaje del volumen de hidrocarburos extraído que realiza el titular del recurso al titular del permiso de explotación. No son un tributo, dado que el obligado deviene voluntariamente en tal carácter, mediante la suscripción del contrato de concesión (Scalone, 2004). Por su naturaleza, los recursos que provienen de la extracción de recursos naturales son agotables. Por ser inevitable su desgaste, Piffano (2003) reconoce tres aspectos que deben ser considerados desde la política pública: i) la distribución intergeneracional, que refiere a la necesidad de estabilizar su consumo a lo largo del tiempo, de manera de no privar usos futuros en función de consumos presentes; ii) la distribución intertemporal de su uso ante escenarios inciertos en relación a los ingresos derivados, y; iii) la participación sobre la renta de los recursos para financiamiento de los gobiernos.

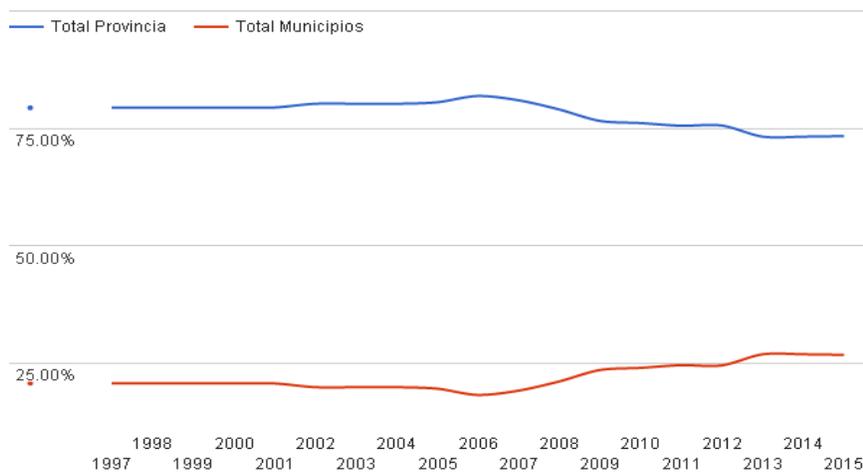
Por otro lado, el Fondo Federal Solidario está compuesto por un tercio de lo que recauda el estado nacional en concepto de retenciones a las exportaciones de soja que, desde su creación, se distribuye a las provincias mediante un sistema automático de asignación. Esta percepción está i) sujeta a la vigencia de un Decreto del Poder Ejecutivo que transfiere fondos, cuya debilidad deviene del hecho de que podría ser derogado mediante un acto similar, y; ii) la performance que demuestre el país en la recaudación de derechos de exportación sobre la soja, que depende tanto de la siembra como del precio internacional. Por estos dos hechos, la certeza sobre su comportamiento ese caracteriza más por la volatilidad de su percepción que por su estabilidad.

*c. Distribución primaria: asignación que le corresponde a provincia y municipios*

En La Pampa los cambios acaecidos a partir del año 2007 favorecieron a las comunas en cuanto

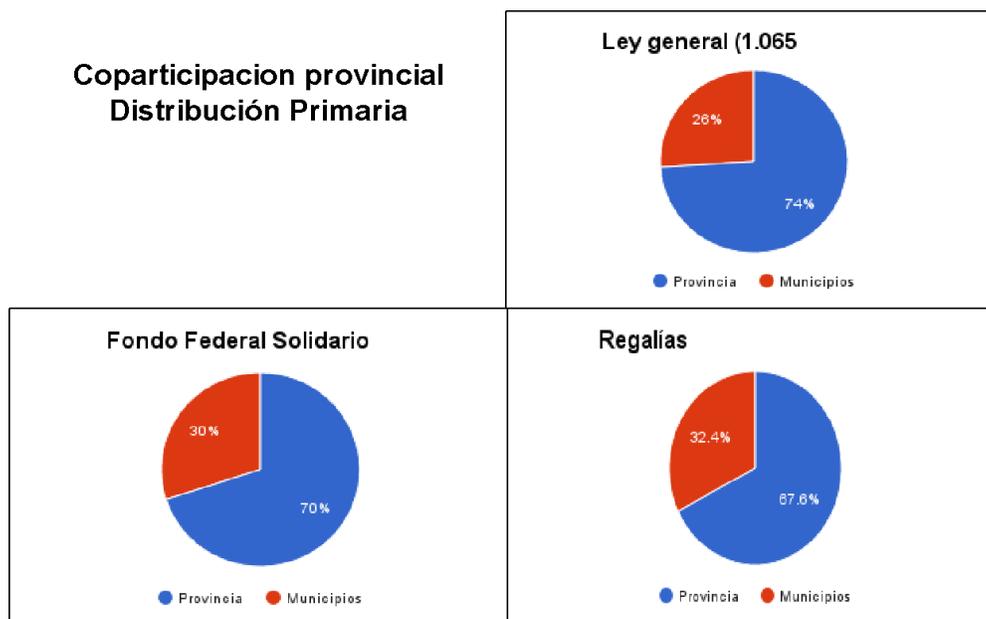
aumentaron la participación de estas sobre el total de fondos asignados. Es así que, en la actualidad, el gobierno central le corresponde aproximadamente el 73% de la masa coparticipable, mientras que en la década de 1990 este valor alcanzaba el 80%.

Gráfico 3: Participación de las comunas en el total de fondos coparticipables de La Pampa.



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados las Cuentas de Inversión del Ministerio de Hacienda de La Pampa.

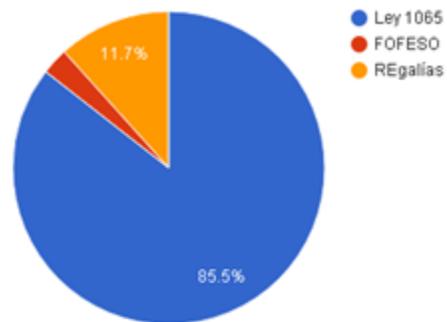
Gráfico 4: porcentaje de distribución asignado a cada nivel jurisdiccional, de acuerdo al tipo de norma



Fuente: Elaboración propia en base las leyes provinciales números 1.065, 2.392, 2.477, 1.108 y 2.358

A los municipios le corresponde el 26% de los fondos coparticipables, que se integra del siguiente modo: 85,53% proveniente de la ley 1.065, el 11.7% de regalías y el 2.77% del fondo sojero.

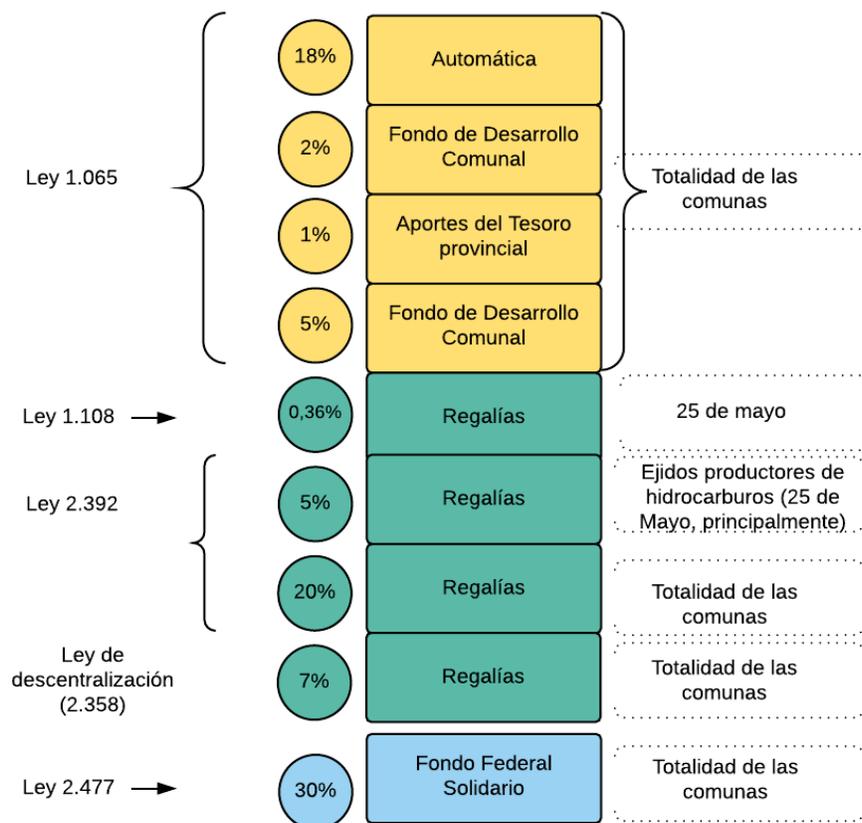
Gráfico 5: Fondos coparticipables percibidos por los municipios de La Pampa durante el año 2015



*Fuente: elaboración propia en función de la cuenta de inversión para el año 2015, publicado por el Ministerio de Hacienda.*

En el siguiente gráfico se observa el conjunto de índices involucrados en la distribución primaria, por tipo de norma.

Ilustración 2: Modelo de distribución primaria correspondiente a los municipios<sup>22</sup>



Fuente: Elaboración propia, en base las leyes provinciales números 1.065, 2.392, 2.477, 1.108 y 2.358

#### d. Distribución secundaria: asignación entre los municipios

##### i. Métodos de distribución secundaria

En la relación binaria entre eficiencia y equidad, existen dos criterios de prorrateo de masa coparticipable, uno para cumplir con el principio de correspondencia, en el cual se consideran factores devolutivos por medio de los cuales “vuelve” a cada jurisdicción de manera proporcional los recursos que han contribuido a generar, por otro lado, para propugnar a la equidad, el criterio de redistribución territorial resulta oportuno, en el cual la asignación de

<sup>22</sup> Hay otros recursos que integran el Fondo, pero por su escasa participación en el total no son incluidos en el cuadro precedente, como impuesto a los cigarrillos.

recursos es independientemente de los efectivamente aportado por cada comuna al total. La elección de uno u otro, depende de las preferencias políticas que predominen en su territorio, es decir: si lo que se desea es propender a la eficiencia, será el criterio devolutivo el que predomine, dado que cumplen con el principio de correspondencia fiscal; mientras que, si se pretende reducir las asimetrías horizontales, entonces es el criterio de redistribución territorial el más apropiado para cumplir con este propósito. Hay que considerar que cada criterio tiene efectos no deseados que también deben ser ponderados, por ejemplo, los devolutivos pueden profundizar las brechas verticales y las asimetrías regionales, mientras que los redistributivos pueden incidir de manera negativa sobre la asignación de recursos y la migración hacia zonas más ricas, que sería más productivo en términos de eficiencia. Con lo cual, y dado que en políticas públicas la complejidad de las relaciones prima sobre la simplicidad, la coexistencia de criterios devolutivos y redistributivos en un mismo régimen puede ser recomendable.

En relación con el criterio de redistribución territorial, se asigna a una comunidad más recursos de los que ha aportado al total recaudado. Piffano (1998) reconoce tres métodos de asignación, i) de sumas fijas, ii) de porcentajes fijos y, iii) sobre la base de fórmulas: i) de sumas fijas, se simplifica la aplicación y se desvinculan los montos transferidos de los ciclos recaudatorios, pero carecen de objetividad y podrían verse favorecidas comunidades de que ostenten clamorosos apoyos a las políticas del gobierno central; además, traslada el riesgo tributario al gobierno central, dado que no necesariamente la recaudación se comporte de acuerdo a las cuotas fijadas, y podrían presentarse superávits o déficits que lo benefician o perjudican, según el caso que se presente; ii) con porcentajes fijos, se asignan recursos de acuerdo a rendimientos tributarios efectivos, y no tiene en cuenta las necesidades genuinas de financiamiento, y; iii) sobre la base de fórmulas, puede distinguirse una perspectiva “normativa”, donde la selección de indicadores se combina con una ponderación ligada a la asignación de un determinado porcentaje de incidencia, de la “positiva”, que pondera las necesidades fiscales de cada gobierno. Para el método normativo, la combinación de indicadores puede darse: con partes iguales, en proporción a la población, la superficie geográfica, en relación inversa a la densidad de población o la magnitud del gasto público. En relación a las necesidades fiscales, pueden formularse según el esfuerzo tributario, necesidades básicas insatisfechas, brechas de desarrollo,

en relación inversa al PBI per cápita o con relación al grado de cobertura de los servicios.<sup>23</sup>

ii. *Distribución secundaria en el régimen de transferencias automáticas de La Pampa*

La Pampa, adopta tres criterios de distribución, de combinación de factores, de proporción a la población en relación inversa y consensuado a nivel de comunas.

1. **Combinación de factores:** Hasta mediados de la década de 2000, La Pampa distribuía la totalidad de los fondos coparticipables mediante una combinación de factores con criterios usualmente encontrados en los estudios comparados: de cuotas iguales, población, recursos propios, devengado por impuestos inmobiliarios y vehículos, del siguiente modo:



Este índice se mantiene en la actualidad pero se combina i) una combinación de indicadores que incluye el índice que se obtiene con la ponderación descrita anteriormente (por el cual se distribuye el 90.38% de los recursos de la ley específica, el 50% de regalías y el 89.13% de FoFeSo), con un factor que considera la proporción de la población de cada comuna en relación inversa y, ii) el criterio establecido en la ley de Descentralización.

2. **Factor redistributivo:** a partir de 2008, con la creación del FoCoCo, se agregó al régimen general un nuevo criterio para distribuir los recursos correspondientes al mismo, que considera la población proporcional de cada municipio en relación inversa. Este factor, se utilizó además para conformar los índices de distribución secundaria de los recursos proveniente de regalías-segunda-etapa (50%) y FoFeSo (10.87%). De este modo, se pretendió favorecer a las comunas más pequeñas, de manera de atenuar la brecha horizontal. La forma de cálculo del factor proporcional de población es la siguiente: 1. Se determina, para cada municipio, el coeficiente de participación en la población, dividiendo la población del mismo sobre el total de población de la

---

<sup>23</sup> En la provincia de La Pampa el método de distribución secundaria que predomina se realiza sobre la base de fórmulas, con combinación de indicadores, dentro de la variante normativa.

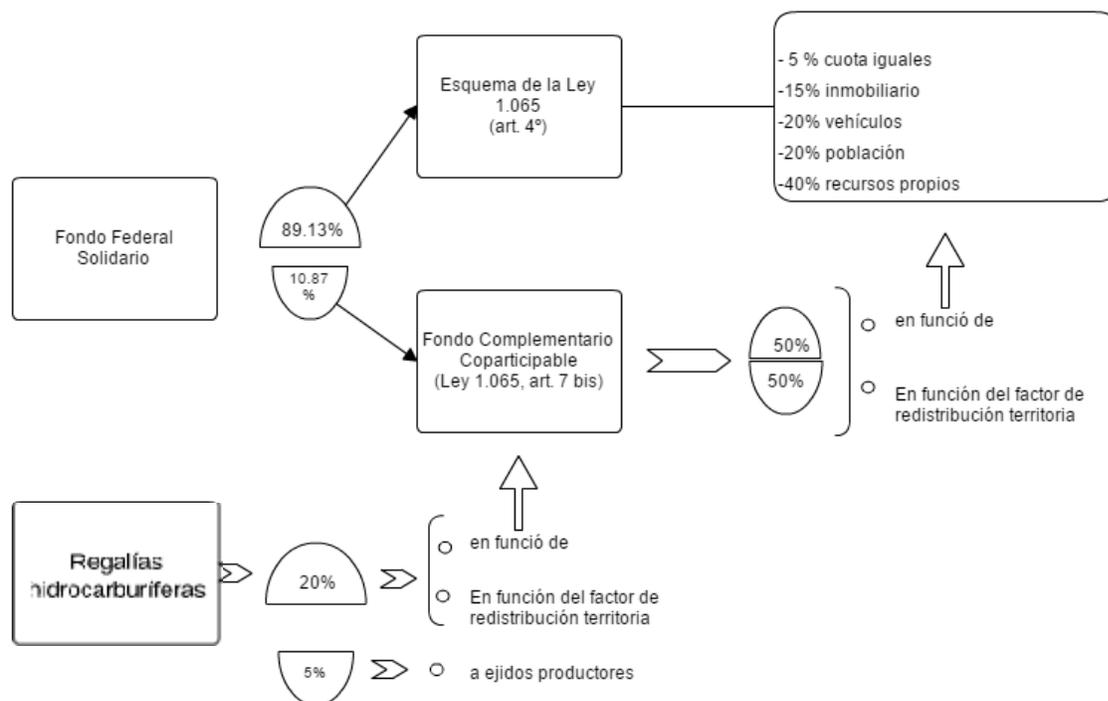
Provincia. II. Se restará de uno (1) el coeficiente de participación de cada municipio determinado en el punto anterior. III. Se realizará la suma del valor determinado en el punto II para todos los municipios. IV. El coeficiente para la distribución se calculará efectuando la división del valor calculado en el punto II con el punto III.

3. Consenso a nivel de municipios: Los recursos que se distribuyen mediante la Ley de descentralización resultan del consenso de los integrantes del Consejo Provincial de Descentralización, que está formado por un integrante por cada microrregión, que son en total 10, y un representante del Poder Ejecutivo.

A continuación, se detalla la aplicación de los criterios descriptos:

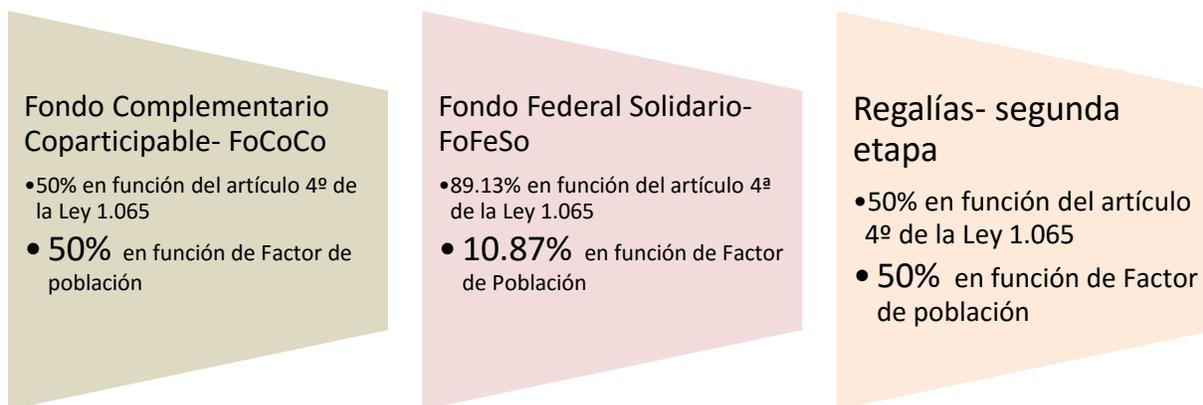
- a) Fondo Complementario Coparticipable: se calcula un coeficiente que considera el 50% del criterio mencionado en la ilustración 2, y el 50% con el factor de población proporcional.
- b) Regalías: se distribuyen en función de dos criterios: uno, que llamamos regalías-segunda-etapa, de acuerdo al índice del FoCoCo, por medio del cual se asigna a todas las comunas el 20% de la recaudación por regalías, y; otro, que tiene en cuenta sólo a los municipios en los cuales se desarrolla la actividad hidrocarburíferas, los cuales reciben el 5% de la recaudación en función de los volúmenes producidos en sus ejidos.
- c) Los recursos incluidos en el FoFeSo, se distribuyen del siguiente modo: el 89,13% en función de la combinación de índices mencionados en la ilustración 2 y el 10,87% en relación al coeficiente redistributivo.

Ilustración 3: Esquema de distribución secundaria en la provincia de La Pampa.



Fuente: Elaboración propia, en base las leyes provinciales números 1.065, 2.392, 2.477 y 2.358

Ilustración 4: Distribución secundaria por fuente de recursos



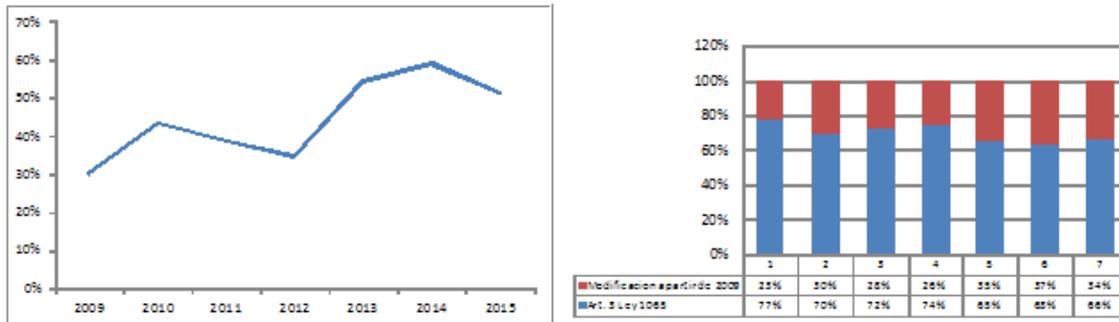
Fuente: elaboración propia

iii. *Situación de las transferencias en La Pampa con la implementación de los cambios acaecidos durante el período 2008-2015*

A partir del año 2008, se registraron cambios significativos en la composición del saldo coparticipable destinados a las comunas de la provincia. En términos porcentuales, la masa de fondos a coparticipar se incrementó un 30% con la incorporación del Fo.Co.Co y el Fo.Fe.So, y

alcanzó el 50% en 2013 con la incorporación de la segunda etapa de la coparticipación de Regalías.

Gráfico 6: Incremento de fondos coparticipables destinados a los municipios a partir del año 2007.

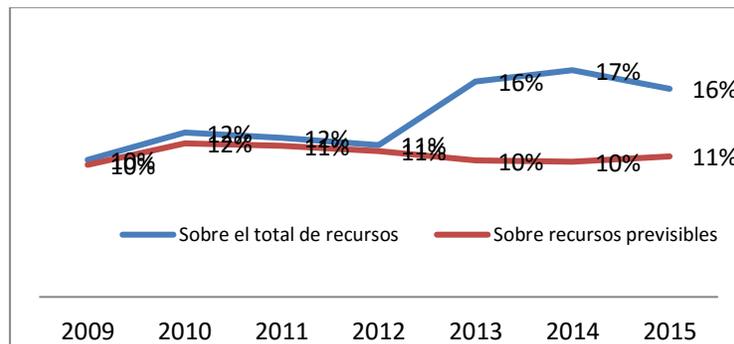


Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.

- A finales de 2015, el 66% del total de fondos coparticipables fueron aportados mediante el régimen convencional de coparticipación, mientras que el 34% restante los nuevos recursos incorporados.
- Del total de los recursos incorporados a partir de 2008, se distribuyó en 2015 el 16% mediante indicadores que contienen al factor de población en relación inversa.

Por otro lado, si consideramos los recursos para los cuales es esperable una disminución en su percepción (ver punto 3.b.i), estos representan el 11 % de los recursos que perciben los municipios, situación que se agrava desde el punto de vista del equilibrio financiero dado que gran parte de estos no tienen condicionamientos en su asignación, es decir, pueden ser utilizados para pagar gastos corrientes.

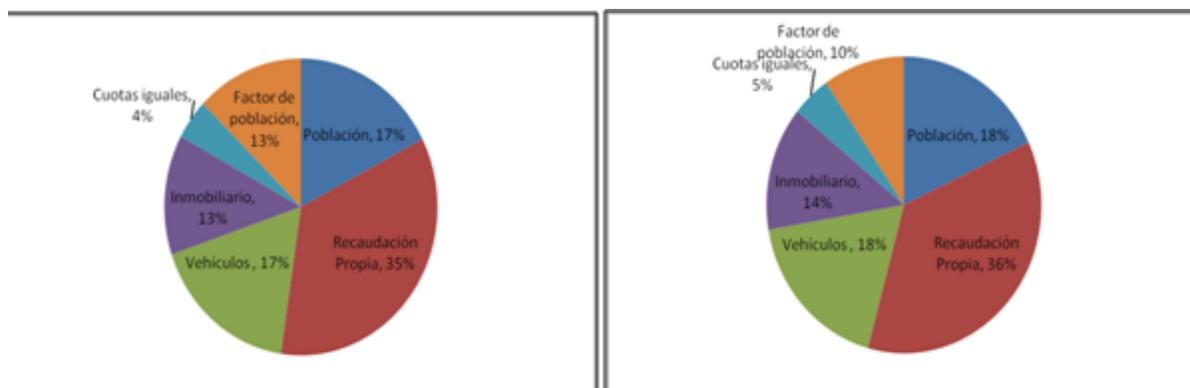
Gráfico 7: Recursos coparticipables distribuidos a los municipios mediante factores redistributivos



Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.

Si consideramos los distintos factores que participan en la distribución total (cuotas iguales, recaudación propia, devengado por impuesto a los vehículos e inmobiliario, población con respecto a la total, factor de proporción de población en relación inversa)<sup>24</sup> y establecemos un ranking en relación a la participación de cada uno sobre el total de fondos a distribuir, el factor de proporción de población explica el 13%, y se ubica en el 5 lugar jerárquico (en porcentaje similar al inmobiliario). El primer lugar lo ocupa el factor de recaudación propia, con el 35%, y luego vehículos junto a población, ambos con el 17%. Si hacemos el mismo ejercicio, pero considerando sólo los fondos previsibles (ver punto 3.b.i), el factor de población explica el 10% de la distribución.

Gráfico 8: Participación de los factores de distribución total (izquierda) y sobre recursos previsibles (derecha)



Fuente: elaboración propia

#### iv. Evolución de las transferencias intercomunales

El estado de transferencias a mediados de la década 2000 era distribuido mediante un índice conformado por el 95% de factores de tipo devolutivo, mientras que el 5% de cuotas iguales se correspondía con un factor redistributivo en sentido territorial. En la actualidad, esta relación es de 82% y el 18% respectivamente. La incidencia de estas modificaciones puede separarse en 2 grupos:

- El primero, integrado por las comunas con menos de 5.000 hab., que representan el 30%

<sup>24</sup> En este punto excluimos del análisis a los fondos distribuidos mediante la Ley de Descentralización y las regalías correspondientes a los ejidos productores de hidrocarburos.

de la población total; en este grupo, tuvieron incrementos sustanciales, en el rango del 24% al 33%, aquellas con menos de 1.000 hab.; luego, la mejora desciende a un promedio del 7% para comunas entre 1.500 y 3.000 habitantes, y del 2% entre los 3.500 y 5.000 hab.

- El segundo grupo, que incluye a las 9 comunas restantes, disminuyen la participación en un rango del 5 al 8% en promedio, comparando el trienio 2005 - 2008 con el de 2013-2015.

Gráfico N° 9:

Panel A: transferencias relativas por segmento de población.

Panel B: variación porcentual de las participaciones relativas por segmento de población.

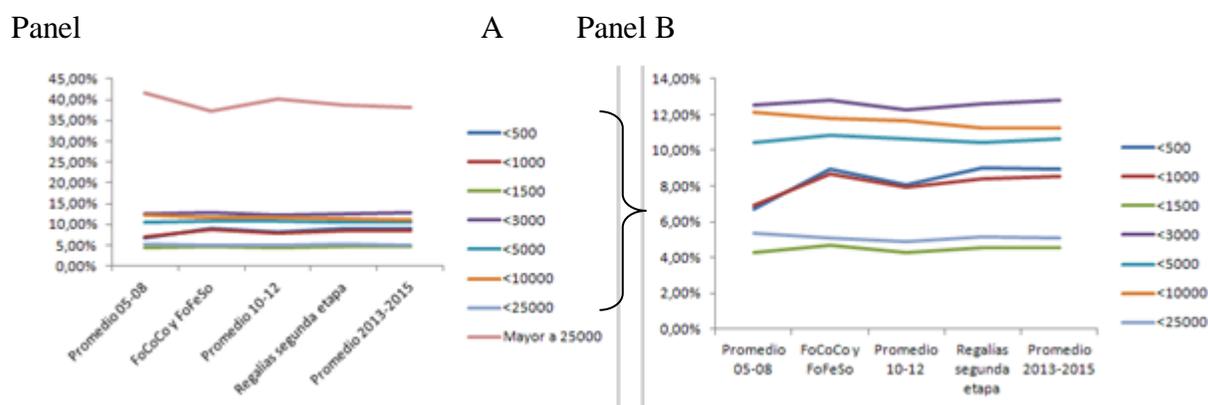


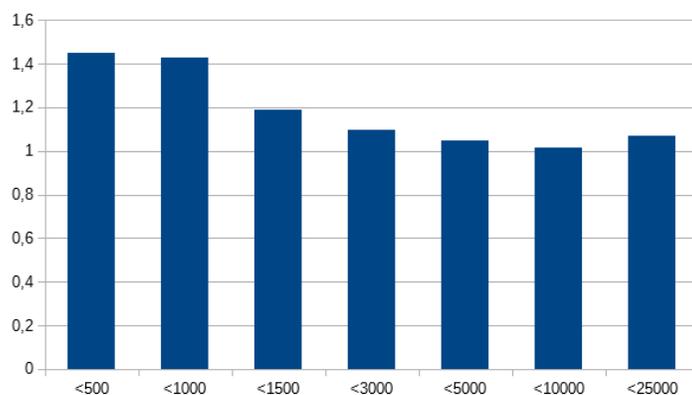
Tabla 2: Variación promedio de la participación relativa para los períodos 2013-2015 y 2005-2008

| Habitantes          | Promedio 2013-2015 | Promedio 05-08 | Variación |
|---------------------|--------------------|----------------|-----------|
| Hsta 500            | 8,94%              | 6,71%          | 33%       |
| Entre 500 y 1000    | 8,55%              | 6,90%          | 24%       |
| Entre 1000 y 1500   | 4,58%              | 4,30%          | 7%        |
| Entre 1500 y 3000   | 12,79%             | 12,55%         | 2%        |
| Entre 3000 y 5000   | 10,64%             | 10,45%         | 2%        |
| Entre 5000 y 10000  | 11,22%             | 12,16%         | -8%       |
| Entre 10000 y 25000 | 5,11%              | 5,38%          | -5%       |
| Mayor a 25000       | 38,17%             | 41,56%         | -8%       |

Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.

Si consideramos la relación de cada segmento poblacional, y se compara específicamente con la ciudad de Santa Rosa, observamos que los municipios de menos de 3000 habitantes mejoran hasta en 1,4 veces su relación durante el año 2015 en comparación con el año 2005; mientras que, los demás, se mantienen en valores muy cercanos a 1.

Gráfico 10: relación de recaudación por transferencias entre Santa Rosa y demás municipios, agrupados por rango de población

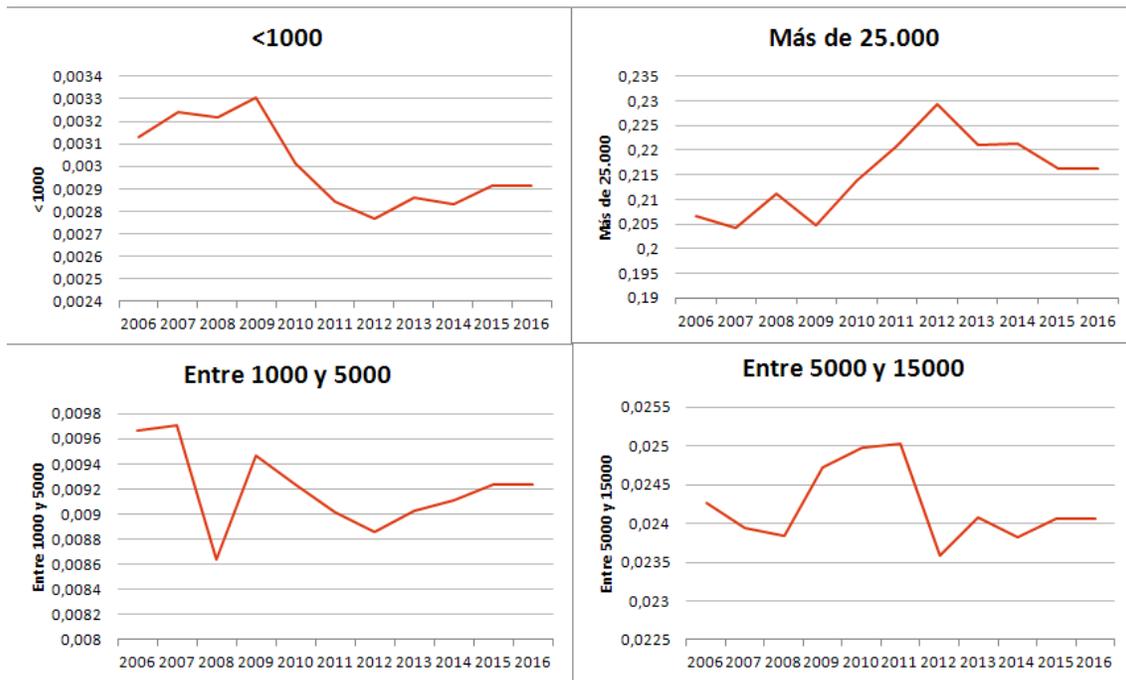


*Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.*

Por esto, podemos inferir que, en términos proporcionales, el incremento de transferencias relacionadas con el factor de población que recibieron los municipios de la franja media (entre 5.000 y 25.000 habitantes) se vió atenuada por la disminución que evidenciaron del índice general de distribución establecido por el artículo 4° de ley 1.065. En sentido contrario, la comuna que menos transferencias percibió por el nuevo factor redistributivo, este es Santa Rosa, es el que mejoró sustancialmente el índice general. Si aceptamos que, de los factores que se ponderan en este índice, el que puede presentar mayor variación en el corto plazo es el de recaudación propia (dado que la población y el devengado de impuesto a los vehículos e impuesto inmobiliario es relativamente estable en el mediano plazo), entonces podemos acotar nuestro análisis a la movilidad del mismo. En este sentido, observamos en el gráfico N° 11 que:

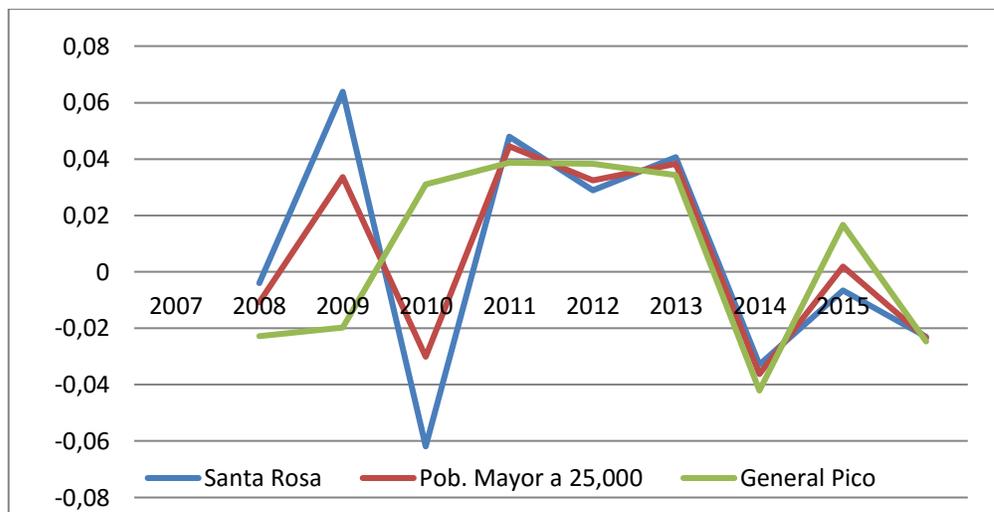
- i) las comunas que mejoraron su situación relativa con el factor de proporción a la población son las menores de 5.000 hab., disminuyen en mayor proporción los índices generales respectivos;
- ii) las comunas que no modificaron su posición relativa, con población entre 5.000 y 15.000, presentan una variación irregular del índice general, alcanzando en 2015 niveles similares a los observados en 2006, y;
- iii) las comunas con población mayor a 25.000 habitantes aumentan sustancialmente el índice a partir de 2010, principalmente por el incremento de Santa Rosa, que mejoró la recaudación propia.

Gráfico 11: variación del índice general del artículo 4° de la ley 1.065 por segmento de población.



Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.

Gráfico 12: variación del índice general del artículo 4° de la ley 1.065, correspondientes a Santa Rosa y General Pico



Fuente: Elaboración propia, en base las leyes Cuentas de Inversión de Ministerio de Hacienda para los años respectivos.

Estos comportamientos se deben a dos hechos, principalmente:

1. Las comunas que se beneficiaron de mayor manera en términos proporcionales con el factor redistributivo ven atenuado su incentivo a realizar esfuerzos recaudatorios, para evitar costos políticos, dado que las incorporaciones de recursos realizados por las modificaciones a partir de 2008 son suficientes para cubrir sus costos y;
2. El índice de distribución del artículo 4° de la ley 1.065 es sustancialmente sensible a las políticas recaudatorias de la localidad de Santa Rosa, que recibe el 25% de los fondos coparticipables.

#### **4. Reflexiones finales**

En el presente trabajo abordamos el estudio del régimen de transferencias intergubernamentales en la provincia de La Pampa, reconocemos los elementos constitutivos del mismo, y observamos el comportamiento de la distribución de recursos durante las décadas de 1990 y (especialmente) de 2000.

El régimen se instrumentó en un espacio geográfico con concentración de la población en dos grandes centros urbanos (las ciudades de Santa Rosa y General Pico), y significativa existencia de pequeñas comunas (el 89% de estas, tienen menos de 5.000 habitantes). En la conformación del sistema distinguimos dos etapas: la primera, que se inicia en la década de 1980, a partir de la cual comenzó a estructurarse el cuerpo principal del régimen con la ley general (N° 1.065), y; la segunda, a partir de 2007, con cambios que implicaron reasignación de transferencias en favor de las comunas, mediante la sanción de un conjunto de leyes que se sintetizan en: la Ley de Descentralización, de creación del Fo.Co.Co, de incorporación de fondos provenientes de regalías hidrocarburíferas y de distribución de Fo.Fe.So. El total de recursos que ingresan en este régimen representan el 48% del total de ingresos previstos en el presupuesto provincial para el año 2016, lo que demuestra la relevancia de los fondos en juego. La incidencia de la ley general en este esquema es sustancial, ya que por esta vía se acumula el 67% de los fondos que explican el total de la masa coparticipable, mientras que el Fo.Co.Co el 16%, y los recursos añadidos el 17%. En la actualidad, los municipios reciben fondos coparticipables equivalentes al 11% del total de ingresos del presupuesto provincial.

La metodología de distribución secundaria está sujeta al tipo de norma que se trate: i) la ley general lo efectiva a través de una combinación de índices que considera recursos propios

(40%), la población de cada municipio en relación a la población total (20%), el devengado de impuesto a los vehículos (20%), inmobiliario (15%) y cuotas iguales (5%); ii) para asignar los fondos correspondientes a Fo.Co.Co., el 20% correspondiente de regalías y Fo.Fe.So. se combina el índice de la 1.065 con un factor que considera la proporción de la población con respecto al total en relación inversa, y; iii) por otro lado, la ley de Descentralización distribuye recursos que tienen como principal aporte el 7% de regalías hidrocarburíferas, y lo hace a través de decisiones que se toman en un Consejo integrado, principalmente por las comunas.

\* \* \* \* \*

Consideramos que los procesos de transferencias automáticas de recursos en favor de las jurisdicciones del último nivel de gobierno favorecen el empoderamiento de las mismas: los tipos de recursos en cuestión, así como el modo de asignación, deben ser adecuados para asegurar el financiamiento razonable de políticas sub-nacionales.

En la provincia de La Pampa, si bien las comunas participan en mayor proporción con respecto a la provincia en relación con una década y media atrás, las modificaciones realizadas al régimen de distribución no fueron aplicadas con una perspectiva heurística, por lo cual, quedaron los siguientes problemas sin resolver:

- i. El 17% de los recursos coparticipables están vinculados a fuentes de financiamiento que, por sus características particulares, no son controlables desde la política fiscal y presupuestaria de la provincia, como lo son las regalías hidrocarburíferas y los derivados de los derechos de exportación a la soja, agotables los primeros y condicionados los segundos. En este sentido, siguiendo a Piffano (2003), concebimos que la consideración de políticas que atiendan la incertidumbre de los ingresos futuros (tanto por volatilidad del precio como de volumen), no solo responde a criterios de equidad intergeneracional, sino que también a dar señales de sustentabilidad fiscal en el largo plazo. En este sentido, la posibilidad de las comunas de disponer libremente de los recursos derivados de regalías, que se asimilan a ingresos de capital y, por otro lado, el de disponer de manera condicionada a gastos de infraestructura de los fondos de la “soja”, estarían generando por el lado de los usos dos situaciones: i) en el primer caso, el incremento de gastos corrientes financiado con recursos asimilables a los ingresos de capital, y; ii) en el segundo caso, las comunas pequeñas o bien acumulan recursos por no contar con capacidad operativa o necesidad real efectiva de obras de infraestructura adicional para

ejecutarlos, o ejecutan fondos en obras que podrían no estar (o al menos en magnitud) dentro de las preferencias de los residentes. En ambos casos, la asignación se aleja del óptimo en el sentido de Pareto.

- ii. Por otro lado, la implementación de un factor con características redistributivas en el orden territorial fue eficaz en las localidades de hasta 5.000 habitantes, pero sin incidencia directa en las comunas de población intermedia, entre 5.000 y hasta 25.000 habitantes, con lo cual el problema de las asimetrías horizontales no está resuelto en su totalidad. Además, el nuevo esquema genera un nivel de recaudación consolidado sub-óptimo, dado que las comunas que recibieron proporcionalmente mayores transferencias por causa del factor redistributivo, fueron las que disminuyeron sus esfuerzos recaudatorios, con la consecuente reducción relativa de los índices del artículo 4° de la ley 1.065, que pondera significativamente el factor de recaudación propia.
- iii. La evidencia demuestra que el régimen de transferencias es significativamente sensible a la recaudación propia de los dos centros urbanos más poblados, que explican el 50% de la población total (en estas se destaca Santa Rosa, que participa en más del 30%). Por esta razón, cada aumento significativo que realicen en las tasas o mejoras relativas en la recaudación incrementa sustancialmente el índice general, con lo cual compensan la incidencia positiva que puede aportar el factor redistributivo a los demás municipios.

Podemos agregar que la implementación de factores con incidencia redistributiva en el orden territorial debe ser implementado con la consideración de:

- 1) Evaluar las capacidades operativas las comunas a las cuales se intenta favorecer, así como las necesidades reales de las mismas;
- 2) Valorar la ponderación de factores de distribución con características devolutivas y, vinculado a esto, la estructura económica y demográfica del territorio, de manera de que en un contexto en el cual estos factores sean significativos, las conductas de los centros urbanos más poblados no atenúen los efectos redistributivos anhelados, y;
- 3) Reflexionar sobre los objetivos políticos que pretenden alcanzarse, dado que, como sucedió en La Pampa, el factor redistributivo favoreció, en términos relativos, a las comunas más pequeñas, fue estéril en los centros medios y no tuvo incidencia efectiva sobre los dos centros más concentrados.

Quedan, para trabajos posteriores, interrogantes a responder, como los efectos de los factores

redistributivos sobre la distribución personal del ingreso en la provincia y analizar el régimen de transferencias por el lado de los usos de los recursos, así como los criterios de asignación de las comunas.

## Referencias bibliográficas

- Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). “The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions”, Cambridge University Press. Cambridge.
- Cetrángolo, O y Goldschmit, A, (2013). La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas: El caso de la Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No.144; CEPAL.
- Cetrángolo, O y Gómez, Sabaíni, JC y Morán, D (2015). Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000- 2014) y reformas: El caso de la Argentina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No.165; CEPAL.
- Ferro,G y Aguerre, M. (2009). “Federalismo Fiscal y Coparticipación”. Editorial Edicon. Bs.As.
- Gasparini L. y Porto, A. (2008). Un Juego Sobre la Coparticipación Federal de Impuestos. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Jarach, D (1985). “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Editorial Cangallo. Bs.As
- Manzanal, M. 2007. “Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales” en Restrepo, Dario (Edit). Historias de descentralización, transformación de régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América, Europa y Estados Unidos., Bogotá.
- Musgrave, R. (1959). “The Theory of Public Finance”, McGraw-Hill, New York.
- Oates, W (1972). “Fiscal Federalism”, Nueva York, Harcourt Brace Javanovich
- Piffano, Horacio (1998). La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto. Documento N° 5, Fundación Gobierno y sociedad.
- Piffano, Horacio (2003). Explotación de los recursos no renovables en un sistema federal de gobierno. Documentos de Federalismo Fiscal; no. 10, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata
- Porto, Alberto (2008). El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino II. Nota sobre el Financiamiento de las Municipalidades y la “Tasa de Abasto”. Documento de Trabajo Nro. 71, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, Alberto (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Documento

de Federalismo Fiscal Nro. 2. Departamento de Economía, Facultad de Ciencia Económicas Universidad Nacional de La Plata.

- Porto, Alberto (1999). Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Documento de Trabajo Nro. 17, departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Sanguinetti, Pablo (2005). “El régimen de coparticipación federal de impuestos y las finanzas provinciales”, La coparticipación en su laberinto- Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal”
- Scalone, E. (2004): Tratado de Tributación: Política y Economía Tributaria. Editorial Astrea; Tomo II. Buenos Aires.
- Vilas, C (2003). Descentralización de Políticas Públicas: argentina en la década de 1990. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.