
AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EQUIDAD ENTRE CO-PROVINCIANOS

Ante una nueva puesta en agenda del tema autonomía municipal en la provincia de Santa Fe cabe en primer término destacar la necesidad de abordarlo, debatirlo en los ámbitos respectivos e ir hacia una autonomía municipal plena.

Se trata de una materia pendiente no sólo en lo jurídico e institucional sino también en lo político y económico, en el sentido último de estos términos: asociado al objetivo de hallar las mejores formas en que una sociedad se organiza. Porque la autonomía no tiene un valor en sí mismo, sino que su valor deviene instrumental en el sentido de su aporte a una mejor calidad de ciudadanía y condiciones de vida de las personas.

Hacia esa calidad de ciudadanía y condiciones de vida también concurren otros factores y condiciones. Una de ellas es la equidad en el goce de los derechos de las personas (co-provincianos santafesinos) con independencia del territorio donde habiten.

Es por ello que todo diseño institucional de autonomía municipal debe procurar no significar desmedro de tal equidad entre co-provincianos sino, por el contrario, sostener los niveles de equidad o, incluso, mejorarlos.

En otros términos, el desafío pasa por evitar que los principios de autonomía municipal y equidad entre coprovincianos no entren en tensión o conflicto sino que puedan coexistir o incluso desarrollar una relación sinérgica.

De lo contrario podríamos entrar en modelos anómalos de autonomía municipal dado que implicarían desigualdades entre santafesinos y generarían distintos estatus de ciudadanía entre habitantes de la misma provincia (santafesinos de primera y santafesinos de segunda).

El concepto de autonomía municipal tiene múltiples dimensiones: institucional, política, administrativa, económica y financiera. En este informe nos abocaremos a uno de los aspectos claves de estas dos últimas dimensiones.

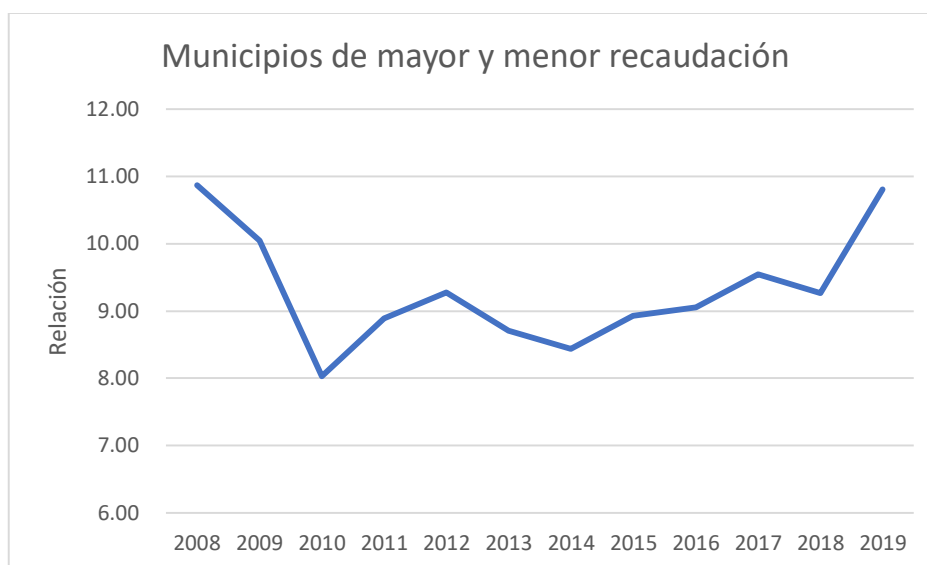
Para ello resulta inevitable partir de conocer las condiciones fácticas que hoy conforman la realidad fiscal del nivel municipal santafesino y luego incorporar otros conceptos racionalizadores para hallar opciones que tiendan a la concurrencia antes señalada entre autonomía municipal y equidad entre co-provincianos.

I –Alta desigualdad de recursos propios entre los municipios

Un simple análisis de la evolución de los recursos municipales torna evidentes las asimetrías existentes hacia el interior del conjunto de municipios santafesinos.

Una forma de expresar dichas asimetrías consiste en comparar el importe promedio de recursos propios (en términos per cápita) de los 5 municipios mejor posicionados con los 5 municipios peor posicionados.

El siguiente gráfico, precisamente, muestra la relación entre los ingresos per cápita de los 5 municipios de mayor recaudación, respecto de aquellos de menor performance recaudatoria.



Como puede observarse, durante los últimos 12 años los 5 municipios que registraron mayor nivel de recursos propios (per cápita) percibieron importes entre 8 y 11 veces superiores a los que registraron los 5 municipios peor posicionados.

Cuando se analiza el detalle de municipios de mayor recaudación per cápita, hay tres gobiernos locales que se encuentran en “el podio” a lo largo de todos y cada uno de esos 12 años: Puerto General San Martín, San Lorenzo y Roldán. Mientras que en el cuarto y quinto puesto durante dicho período se han ido alternando Sunchales, Arroyo Seco, Funes, Rafaela y Rosario.

En el otro extremo también se observa que dentro del grupo de municipios con menores recursos propios per cápita, hay localidades que se repiten casi sin cambios a lo largo de esos 12 años: Villa Ocampo, Las Toscas, Vera, San Javier, Frontera y Tostado.

Cuando se analizan los casos extremos el nivel de desigualdad crece significativamente. En el año 2019, por ejemplo, la recaudación media de los municipios santafesinos fue de \$ 7.137 por habitante. Ahora bien, mientras la Municipalidad de Puerto General San Martín recaudó \$ 50.511 por habitante, Villa Ocampo percibió apenas \$ 1.564 per cápita.

Esto implicó que el municipio con mayores recursos propios per cápita recaude en solo 1 año lo que un municipio promedio recauda en 7 años y lo que el municipio con menor nivel de recursos per cápita tarda 32 años en recaudar.

II – La desigualdad de recursos propios no radica principalmente en la eficacia de la gestión

Suele constituir un lugar común considerar que una mejor o peor posición en el ranking de recursos propios per cápita obedece al nivel de eficacia de una gestión de gobierno en materia de administración tributaria.

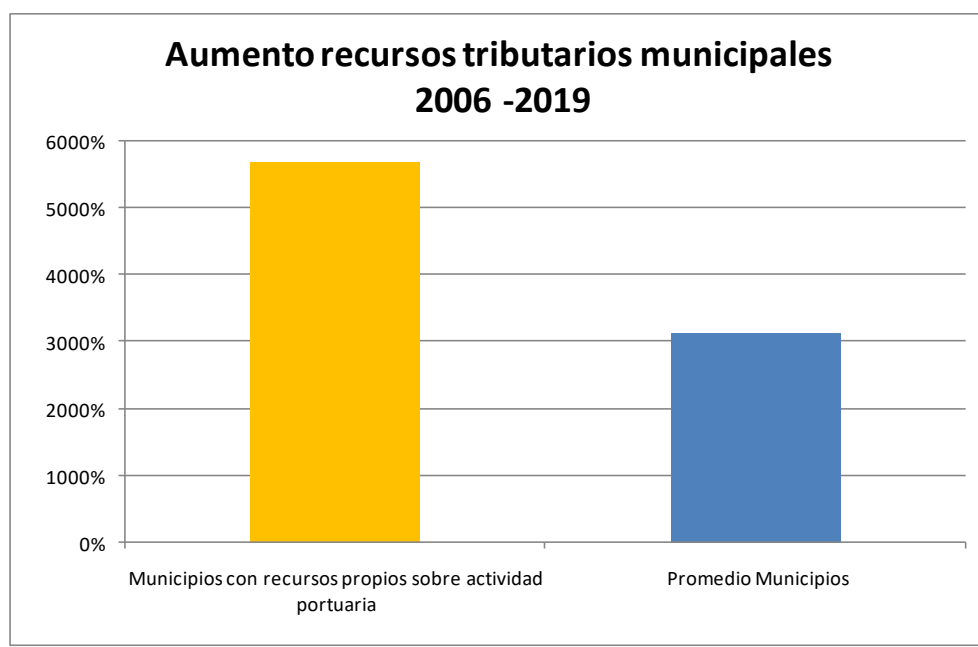
Ese razonamiento responde a una visión reduccionista de la problemática atento a que no considera que el factor de mayor peso en la definición de tales rankings radica en las bases económicas de cada localidad que definen los límites para las posibilidades tributarias del municipio de dicha localidad.

No implica desconocer que la eficacia de la gestión en materia de administración tributaria influya, solo que lo hace dentro de los límites de índole estructural que la economía de la localidad permite.

Lo correcto es afirmar que la mejor gestión en materia de administración tributaria de un municipio concreto logrará una mejor recaudación que una gestión mediocre en el mismo municipio. Pero sería totalmente erróneo afirmar (e iluso apostar a ello) que la mejor gestión de administración tributaria del municipio de una localidad con economía “pobre” podrá lograr una mayor recaudación que una gestión mediocre en el municipio de una localidad con economía “rica”.

Como elemento ilustrativo se expone el siguiente análisis, el cual surge de comparar el aumento de recursos propios municipales entre los años 2006 y 2019 obtenido por los municipios con recursos propios sobre la actividad portuaria respecto del promedio de la totalidad de municipios santafesinos.

En dicho período los municipios que obtienen recursos propios sobre la actividad portuaria tuvieron un aumento en tales recursos que resultan 1,8 veces el aumento promedio de los municipios santafesinos.

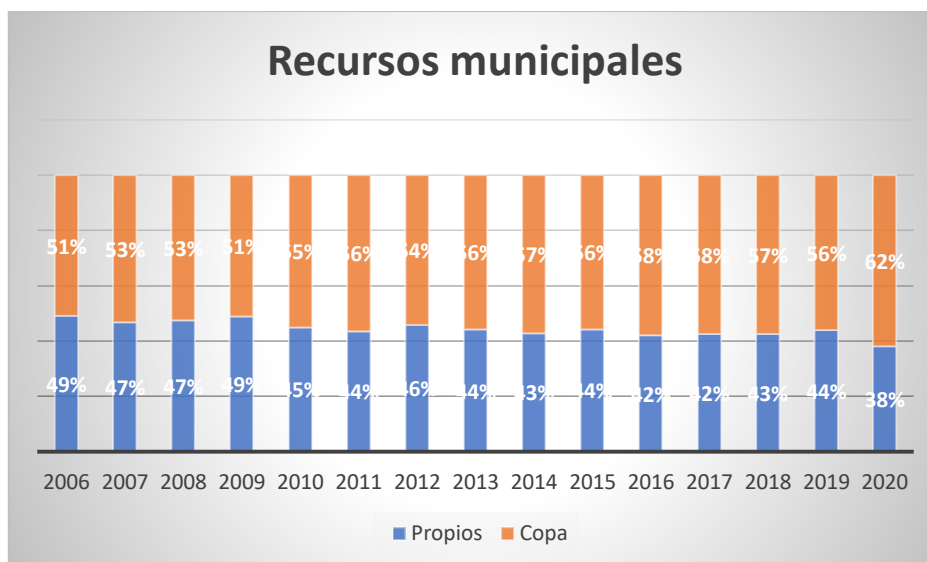


III – Alta participación entre los recursos municipales de los provenientes de otros niveles

Otro elemento que resulta de interés analizar cuando se discute la autonomía municipal se relaciona con el peso que los recursos provenientes de otros niveles de gobierno tienen sobre el total de recursos de cada municipio.

El siguiente gráfico muestra la evolución registrada durante los últimos años de la relación entre los recursos propios y la coparticipación provincial, para el conjunto de municipios y comunas.¹

¹ Para el ejercicio 2020 se utilizan estimaciones propias de P&G



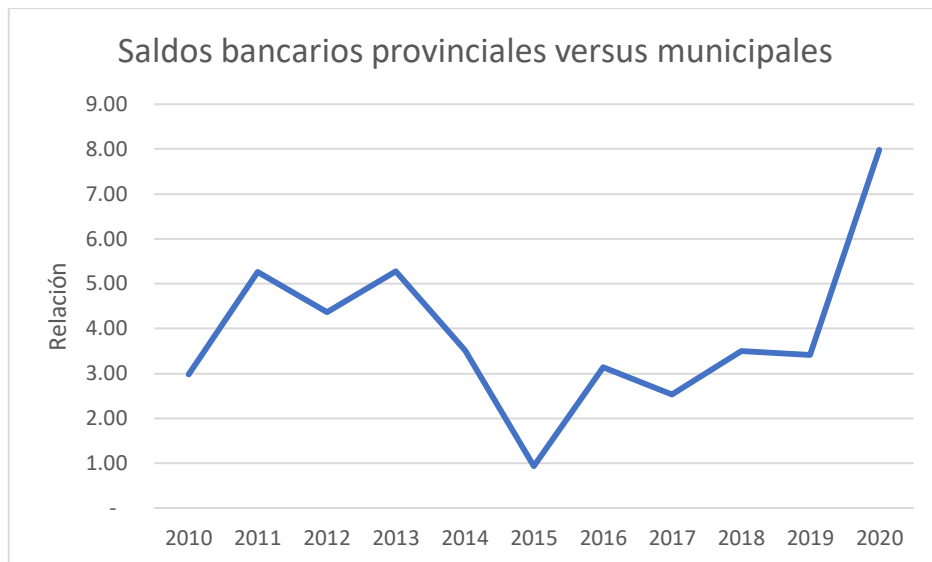
En el gráfico se observa que la coparticipación provincial sostiene su participación mayoritaria, oscilando entre un 51% y el 62% -según el año- del total de recursos recibidos por parte de los gobiernos locales.

Durante 2020, debido a que el impacto de los efectos económicos de la pandemia de COVID fue más intenso en los recursos propios de los municipios, el peso de la coparticipación provincial creció.

Debe tenerse presente, no obstante ello, que tales participaciones relativas que se observan para el consolidado de gobiernos locales, muestra también amplias diferencias entre localidades. Mientras en algunos municipios la coparticipación llega a representar más del 80% del total de ingresos municipales, en el otro extremo, hay casos donde apenas aporta el 25% de sus recursos totales.

Otro elemento relevante al momento de discutir la autonomía municipal viene dado por la posición de liquidez de los municipios respecto del gobierno provincial.

Dicha dimensión puede evaluarse a partir de la observación de la evolución de los saldos bancarios que exhiben ambos niveles de gobierno a fin de cada mes. El último dato disponible difundido por el Banco Central de la República Argentina corresponde al mes de noviembre de 2020. Sobre la base de ello, se construyó el siguiente gráfico que muestra la relación entre los saldos bancarios del gobierno provincial y los saldos bancarios del conjunto de municipios y comunas al 30 de noviembre de cada uno de los últimos 10 años.



Del gráfico se desprende que los saldos bancarios provinciales han exhibido, a lo largo de la década, un monto que representó entre 2 y 5 veces la sumatoria de saldos municipales, con algunas pocas excepciones por debajo de ese rango. Sólo en 2011 y 2013 estuvo levemente por encima de 5.

A lo largo del ejercicio 2020 dicho ratio mostró un sendero creciente, alcanzando un coeficiente de 7,98 al 30 de noviembre del pasado año, evidenciando de ese modo una situación financiera del gobierno provincial de mucha mayor holgura que la del conjunto de gobiernos locales.

IV – Transferencias provinciales a municipios y su distinta incidencia en la autonomía

El hecho que las transferencias provinciales tengan una alta participación en el total de recursos de los municipios no se traduce necesariamente en una menor autonomía de los mismos. Esto dependerá de la calidad de dichas transferencias en términos de su impacto para la autonomía.

Al respecto hay dos clasificaciones de transferencias muy usuales y sumamente relevantes para este análisis.

La primera clasificación distingue entre transferencias automáticas y transferencias discrecionales. Las primeras son establecidas con carácter “mandatorio” por la ley y el Gobierno Provincial debe efectivizarlas en la cuantía y tiempos definidos. Las transferencias discrecionales, por el contrario, no son establecidas con carácter mandatorio por la ley y el Gobierno Provincial puede decidir cuánto, a qué municipio y cuándo transferir.

La segunda clasificación diferencia entre transferencias condicionadas y no condicionadas (o de libre disponibilidad). Las transferencias no condicionadas son aquellas donde el nivel de gobierno que transfiere los recursos no define un objeto concreto en el que el receptor de los fondos debe invertir los

mismos. En cambio, las transferencias condicionadas son aquellas donde el “otorgante” decide el destino al que el receptor debe aplicar los recursos.

De dichas clasificaciones se puede deducir con claridad que hay transferencias que resultan compatibles con la autonomía municipal mientras otras transferencias la menoscaban debido a que la condicionan en alguna de las variables relevantes: municipio destinatario, monto, momento y destino a aplicar a los recursos transferidos.

Como tales clasificaciones responden a criterios de categorización diferentes pero concurrentes se puede elaborar la siguiente categorización combinada.

Transferencias automáticas y no condicionadas	Las transferencias son establecidas por ley, el Gobierno Provincial debe ejecutarlas y los recursos se aplican a los destinos que los gobiernos municipales consideren necesarios. El ejemplo paradigmático es la coparticipación de impuestos.
Transferencias automáticas y condicionadas	Las transferencias son establecidas por ley, el Gobierno Provincial debe ejecutarlas pero los recursos deben aplicarse a los destinos definidos a nivel provincial. El Fondo de Financiamiento Educativo y el Fondo de Obras Menores se acercan a esta definición, aunque la automaticidad no resulta plena.
Transferencias discrecionales y no condicionadas	Los recursos se aplican a los destinos que los gobiernos municipales consideren necesarios pero el otorgamiento (monto, municipio beneficiario y momento) es total discreción del Poder Ejecutivo Provincial. Como ejemplo, los aportes del tesoro nacional (si bien son recursos enviados por el Gobierno Nacional a la Provincia, su transferencia a municipios es potestad del Poder Ejecutivo Provincial).
Transferencias discrecionales y condicionadas	El Poder Ejecutivo Provincial define el monto, el municipio beneficiario, el momento y el destino al que se deben aplicar los recursos. Un ejemplo de este tipo de transferencias son las que se realizan para la ejecución de obras delegadas o por convenio. Otro ejemplo es el Plan INCLUIR.

De lo expuesto en dicha categorización combinada surge con claridad que *las transferencias automáticas y no condicionadas constituyen el único tipo de transferencias que no entra en colisión con la autonomía municipal.*

V – Todo diseño de autonomía conlleva mayores funciones y a la necesidad de resolver desbalances

Pensar una autonomía municipal donde las funciones de los municipios se mantengan en el “statu quo” actual devendría en una abstracción.

Por eso, toda definición de autonomía posee inevitablemente una mayor presión sobre el gasto público municipal. Ya sea por mayores funciones excluyentes de los municipios o por una mayor “presencia” en las funciones concurrentes con otros niveles de gobierno.

Tal presión sobre el gasto con el nivel preexistente de recursos implicará desbalances fiscales municipales cuya atención deberá prever cualquier diseño de autonomía municipal que se precie de un mínimo de seriedad.

Es precisamente en la definición de la modalidad para atender tales balances donde se juega la posibilidad de lograr autonomía municipal y equidad entre santafesinos en forma concurrente.

VI – Atender desbalances con mayor potestad tributaria de los municipios

Una alternativa disponible para el diseño de la autonomía municipal en el aspecto fiscal es dotar a los municipios de mayores capacidades para que procuren recursos propios.

Incluso se suele recurrir como fundamento principal a la idea de que “cada población elija cuál es el nivel de calidad de servicios que prefiere y cuánto está dispuesto a pagar por esa calidad”.

Más allá de la viabilidad técnica de esta variante, cuando al análisis se incorporan las profundas asimetrías de recursos propios entre los municipios santafesinos y que dicha asimetría responde a las bases económicas de cada localidad (como se expusiera en los apartados I y II) se deduce que apostar a resolver desbalances otorgando a los municipios mayores capacidades para procurar recursos propios implicaría profundizar tales desigualdades preexistentes.

Tales desigualdades en términos de recursos municipales devendría en distintas calidades de ciudadanía dentro de la misma provincia, según si el santafesino habite en un municipio con economía “rica” o “pobre”.

Distinta calidad de ciudadanía significa, en el fondo, llegar a que existan “santafesinos de primera clase”, “santafesinos de segunda clase” y “santafesinos de tercera clase”.

En definitiva, una variante por la cual entrarían en colisión autonomía municipal y equidad entre co-provincianos.

VII – Atender desbalances con mayores transferencias provinciales

Otras alternativas para el diseño fiscal de la autonomía municipal y que eviten la consolidación o profundización de las desigualdades entre municipios consiste en poner el foco en el incremento de las transferencias provinciales.

No obstante, debe tenerse presente lo expuesto sobre la calidad de dichas transferencias y su compatibilidad con la autonomía municipal.

Sólo las transferencias automáticas y no condicionadas (especialmente coparticipación de impuestos) son compatibles con la autonomía.

Cualquier otro tipo de transferencias (condicionadas o discrecionales) implicarían en el fondo neutralizar la autonomía, objetivo inicialmente planteado.

Gonzalo Saglione

Pablo Olivares

Febrero de 2021