

Cómo entender el conflicto de La Rioja

Por **Walter Rosales** (FCE-UNLP) y

Rodrigo Fernández (FCE-UNLP).

En los primeros días de noviembre de 2021, un grupo de empleados municipales reclamaba con desmanes ante las puertas de la casa del gobernador de la provincia de La Rioja. Se trataba de empleados precarizados que habían sido incorporados en la planta permanente municipal por la intendente de la ciudad capital, que es de color político opuesto al del gobernador. En el reclamo se solicitaba la remisión de los fondos al municipio para que éste pague los haberes. El mes de noviembre estuvo plagado de hechos insólitos que van desde la quema del portón de la residencia del gobernador hasta el vuelco de basura en la Municipalidad de La Rioja. En un contexto de acusaciones cruzadas entre el mandatario provincial y la intendente de la capital, esta última arguye que la provincia vulnera la autonomía municipal al asfixiar financieramente a la municipalidad.

Este hecho es un caso de estudio interesante, que contrasta con la teoría del federalismo fiscal.

Breves consideraciones teóricas

La preocupación de la teoría del federalismo fiscal es tratar de resolver el conflicto entre los principales objetivos: quién hace qué, quién recauda qué, cómo cerrar el desbalance vertical, cómo equalizar ante las disparidades horizontales o regionales y acerca de la posibilidad o no de

acceder al mercado de capitales (Bird y Vaillancourt, 2006). No existe una única respuesta al conflicto entre objetivos y es probable que cada país defina los arreglos institucionales sujeto a las restricciones políticas, institucionales, culturales, históricas, geográficas, etc.

Pero en todo caso, esas definiciones deben procurar que el modelo de autonomía que se implemente se ejerza con responsabilidad fiscal. Bhal (2008) menciona como elementos clave, entre otros, a la elección de autoridades por voto popular, definir el presupuesto (decisiones de gasto) localmente, con significativas potestades tributarias asociadas, y con una restricción presupuestaria dura. El control por parte del ciudadano-votante es clave.

Por su parte, Porto (2009) sintetiza los principios de para el buen funcionamiento de un modelo de autonomía (the matching principle de Richard Bird) en los siguientes puntos:

1. a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
2. b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
3. c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Estos puntos suponen la existencia de una restricción presupuestaria dura, tal que las decisiones locales se sujeten a ésta. Pero también suponen la ausencia de externalidades fiscales entre niveles de gobierno y de decisiones fiscales de un nivel de gobierno que influyan sobre las finanzas de otro nivel. A su vez, las transferencias intergubernamentales deberían basarse en reglas claramente definidas, utilizando criterios objetivos y no manipulables.

En definitiva, tal como lo señala Faguet (2021), se trata de alinear correctamente los incentivos: *"The most important effect of decentralization is to re-orient these incentives. 'Local' officials become local officials, whose tenure and career prospects are in the hands of the local*

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

citizens they serve, who elect them. The incentives that govern their performance are no longer received from on high, but rather determined by those most directly affected by what they do. And accountability to local citizens is direct, no longer running through a national administration or various layers of bureaucracy.”

La autonomía municipal en La Rioja

La Constitución provincial en el art. 168, reconoce que los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. También establece el mandato para la Legislatura de sancionar un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad, de vida e igualdad de oportunidades. Estas nociones son similares a lo establecido en la Constitución Nacional. Los principios normativos descritos no parecen plasmarse en la práctica.

En materia fiscal, se aprecia un marcado desequilibrio vertical. Con los datos disponibles, se puede apreciar que los municipios de La Rioja realizan el 20% de los gastos totales consolidados, pero que apenas participan en un 2% en la recaudación total de los dos niveles de gobierno. Este desequilibrio es más marcado que para el consolidado de provincias y municipios del país.

Estructura vertical 2016.

	LA RIOJA			
	Recursos		Gastos	
	En millones de \$	Part %	En millones de \$	Part %
Provincia	15.620	98	12.336	80
Municipios	263	2	3.032	20
Total	15.883	100	15.368	100

	CONSOLIDADO PAÍS			
	Recursos		Gastos	
	En millones de \$	Part %	En millones de \$	Part %
Provincia	1.383.239	93	1.248.642	77
Municipios	96.205	7	362.836	23
Total	1.479.445	100	1.611.478	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

Las razones de este desequilibrio podrían estar, entre otros aspectos, en limitadas potestades tributarias. La recaudación del impuesto inmobiliario urbano está concentrada a nivel provincial, al igual que el automotor y otros tributos. Le queda al municipio el cobro de tasas, derechos y multas que equivalen al 8% de los recursos totales del municipio.

Las limitadas potestades tributarias hacen que los municipios de La Rioja sean transferencia-dependientes. De ahí que importa mirar el diseño de las transferencias en concreto.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Sobre el régimen de coparticipación a municipios

La Ley 9.782, que crea el régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipios, entró en vigencia recién en 2016. Su sanción fue impulsada por el fallo de la CSJN del 11 de noviembre de 2014, en virtud del incumplimiento del mandato constitucional.

Previamente, la provincia había suspendido las leyes 8.034 y 8.067, que habían establecido la distribución de fondos a municipios para los gastos de funcionamiento, hasta tanto se haya sancionado la ley de coparticipación municipal. Por eso, antes de la vigencia del nuevo régimen, los municipios recibían transferencias discrecionales.

En el régimen vigente, la masa coparticipable se integra del 15% de lo percibido por coparticipación federal de impuestos, 50% de ingresos brutos, y 50% del producido del impuesto a los automotores. De esta masa, se detrae un 20% para el Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero, de manejo discrecional por parte de la provincia. Habría también otras afectaciones de la masa coparticipable que la provincia realiza previo a la distribución primaria para cubrir sus obligaciones.

La distribución primaria de los fondos de coparticipación federal de impuestos que recibe la provincia se reparte en un 85% para la provincia y un 15% para los municipios. Los recursos tributarios provinciales se reparten en partes iguales entre la provincia y los municipios.

La distribución secundaria entre los municipios se realiza en base a un índice que se conforma por: 50% en proporción directa con la cantidad de habitantes de cada Municipio, 12% en proporción directa a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en términos relativos de cada Municipio, 13% en proporción directa al desempleo relevado en cada Municipio, 10% en proporción directa a las distancias que median entre cada Cabecera departamental y la Ciudad de La Rioja, 10% en pro-

porción directa a la dispersión poblacional relativa de cada Municipio y 5% en partes iguales entre Municipios.

Algunos de estos indicadores son llamativos en cuanto a su justificación. Por ejemplo, no queda demasiado claro el objetivo perseguido de considerar el desempleo municipal, además de la dificultad de mantener actualizado este índice.

Una complicación adicional aparece en el artículo 10 de la ley que establece: “La Función Ejecutiva fijará la política en materia salarial para todo el territorio provincial y garantizará a los Municipios los recursos financieros para la atención del pago de haberes (...). Los Municipios se obligan a aplicar la política salarial que se adopte a nivel provincial y a observar las pautas, prohibiciones y excepciones que se establezcan al respecto”.

Esta disposición representa un apartamiento de los principios teóricos. Por un lado, el gobierno provincial toma decisiones de gasto sobre los municipios, y concomitantemente, los municipios se encuentran supeeditados a los montos que le transfiera el gobierno provincial. Es un caso ilustrativo de la separación de decisiones de gasto y recaudación.

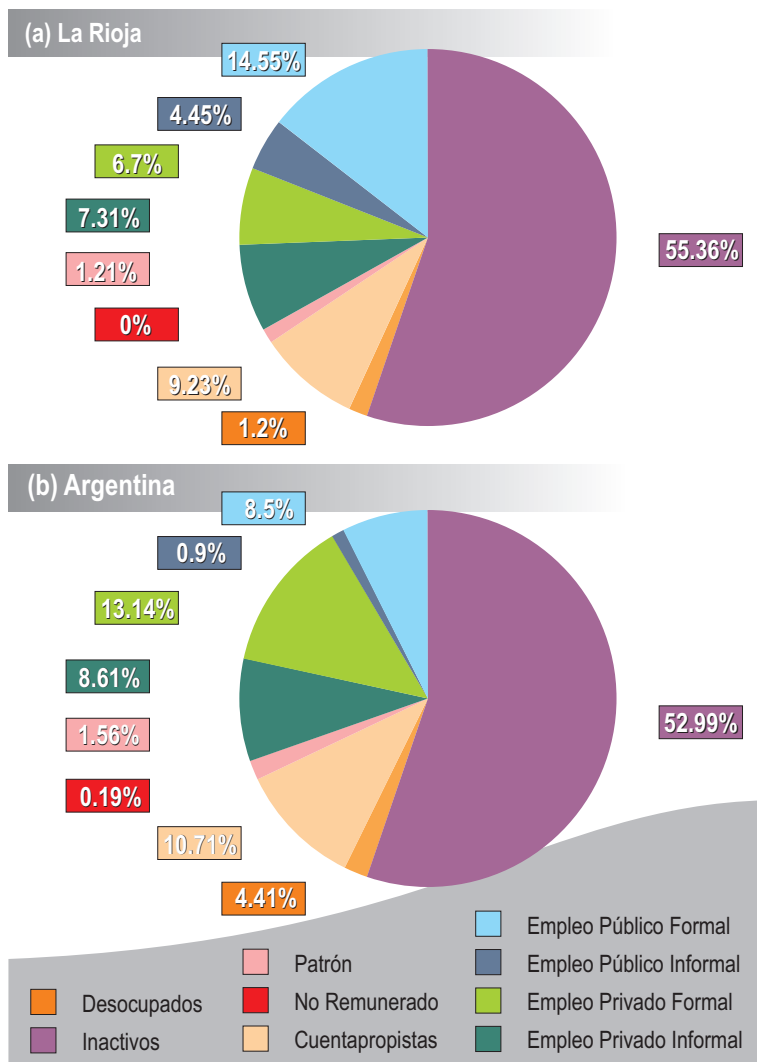
Acerca de las finanzas de los municipios

Las deficiencias en el sistema de transferencias exacerban los problemas de la falta de autonomía. Los incentivos a un comportamiento fiscal responsable se debilitan.

El empleo público, en términos de la población total representa para la Argentina un 8,4%, en tanto que para La Rioja esta cifra asciende a un 19%, siendo esta la provincia que más empleados públicos tiene en relación a su población. Este dato tiene como correlato una elevada participación de los gastos en personal dentro de los gastos totales (tanto a nivel provincial como municipal), siendo este un ratio que ha presentado una evolución creciente en los últimos años.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

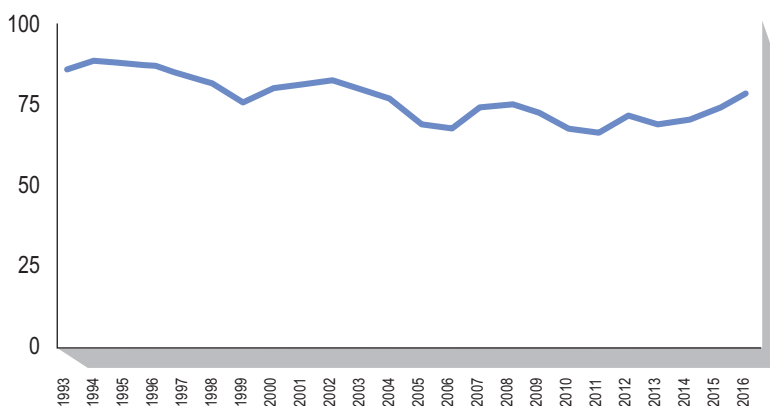
Caracterización de la población por tipo de empleo. Segundo trimestre 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de microdatos de la EPH de INDEC.

Este es un dato preocupante, ya que como se mencionó anteriormente, existe un pronunciado desequilibrio vertical y el hecho de que en este último tiempo la intendente de la capital haya incorporado en planta permanente a más empleados sin contar con los fondos necesarios da cuenta de esto.

**Participación del Gasto en Personal en los Gastos Totales.
Sector Público Municipal Consolidado. Provincia de La Rioja.**



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Si bien en los números se ve una evolución levemente creciente en los últimos años, el ascenso en la participación del gasto en personal en el gasto total se vio amortiguado por el hecho de que los gastos de capital aumentaron marcadamente a partir del año 2009. En la tabla siguiente se exponen algunos ratios relevantes y su evolución entre 2006 y 2016.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Ratios relevantes. Sector Público Municipal de La Rioja. (%).

Concepto / Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto en Personal / Gasto Total	68.8	75.2	76.0	73.2	68.2	67.4	72.4	69.4	71.1	74.5	79.3
Ingresos no tributarios / Ingresos Totales	6.6	6.7	7.5	6.6	6.6	6.3	9.1	9.2	9.0	8.6	8.3
Coparticipación / Total de Transferencias	6.3	7.0	7.4	6.2	5.5	6.1	6.8	6.8	7.4	8.8	46.7

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

De la observación de los datos surge que:

- La participación del gasto en personal en el gasto total ha permanecido relativamente estable, aunque en el último año se encuentra en su valor más alto
- En cuanto a la participación de los ingresos no tributarios (ingresos propios de los municipios) en los ingresos totales podemos decir que han presentado una suave tendencia creciente, aunque se trata de niveles muy bajos.
- Al analizar las transferencias, se observa que con la entrada en vigencia de la ley de coparticipación en 2016, los fondos coparticipados equivalen a alrededor del 50% del total recibido por los municipios. Sigue presente una importante fracción de fondos discrecionales.

Consideraciones finales

Lo acontecido en estos últimos días en La Rioja no es algo que sorprenda, dado los alejamientos evidentes de la teoría del federalismo fiscal. A su vez, estos efectos son observados en mayor o menor medida en los municipios argentinos.

El marcado desequilibrio vertical que supone una separación de las decisiones de gastar de las de recaudar tiene un trasfondo más complejo. En los últimos años se observa que los municipios adquieren nuevas responsabilidades de gasto tales como la protección del medio ambiente, el combate contra la pobreza, el desarrollo local, entre tantas otras más. Sin embargo, podría ser cuestionable la eficacia de políticas municipales para combatir la pobreza o el desempleo. Y más aún, si se resuelve a través del empleo público.

Para poder financiar esos gastos crecientes, es requerida una mayor necesidad de recursos. Pero el hecho de que no se hayan observado cambios en las potestades tributarias de los gobiernos locales, se llega a una profundización de la dependencia de transferencias por parte de estos últimos y una agudización de los desequilibrios verticales.

La alta dependencia de transferencias y el reparto de fondos discrecionales (como lo es el Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero) o con reglas mal diseñadas pueden exacerbar los comportamientos políticos, como lo es el hecho de favorecer financieramente a intendencias de igual color político o el debilitamiento de la calidad democrática. El caso de La Rioja ilustraría esta idea.

En definitiva, el bienestar de los ciudadanos termina siendo afectado en múltiples dimensiones, ya sea producto del alto grado de violencia que se ha hecho presente en los reclamos, o bien, porque las decisiones de los políticos no se condicen con las necesidades concretas de la población. Se rompen los incentivos a un modelo de autonomía con responsabilidad fiscal.

CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

Referencias

- Bhal, R. (2008). The Pillars Of Fiscal Decentralization. Documento de trabajo N°. 2008/07. CAF. En <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/257>
- Faguet, J.P. (2021). Understanding decentralization: theory, evidence and method, with a focus on least-developed countries. LSE. En <http://eprints.lse.ac.uk/108214/>
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Editorial Dunken. En <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/232>
- Porto, A (2009). Federalismo fiscal en la práctica. Edulp. En <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/194/169/563-1>
- Provincia de La Rioja. Ley 9.782 sobre el Régimen Provincial Coparticipación de impuestos.

