

FONDO DEL CONURBANO BONAERENSE

Apuntes para entender el conflicto, su importancia para la Provincia de Buenos Aires y la implicancia en las reformas de Cambiemos.

Noviembre 2017

Autores: Dra. Alejandra Cordeiro / Lic. Fernando Rubino

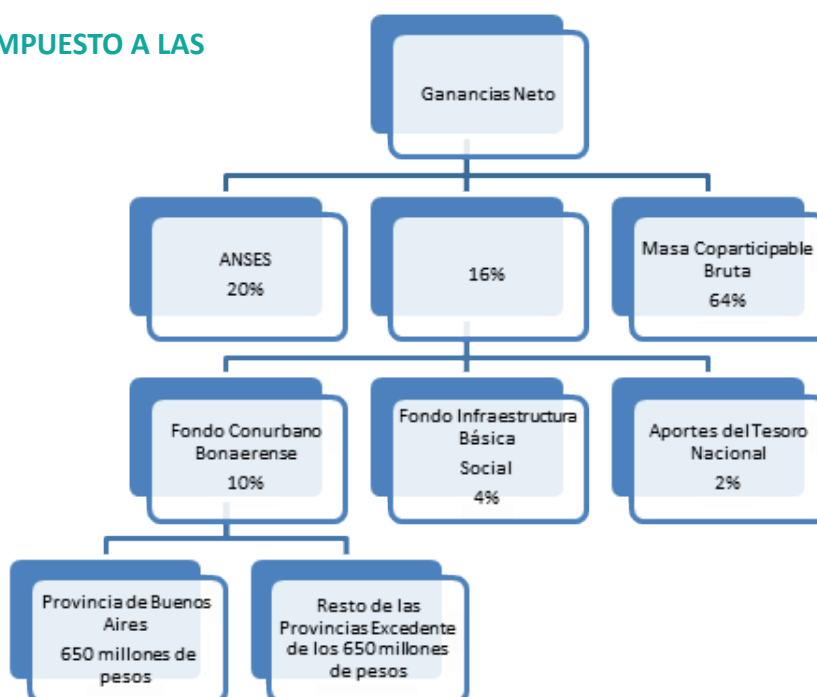
ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL FONDO

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense comenzó a discutirse a fines de la década de 1980, bajo la gobernación de Antonio Cafiero, como reclamo de la Provincia de Buenos Aires por percibir menos recursos de la coparticipación que el resto de las provincias, y alojar en su territorio a gran cantidad de población proveniente de las mismas. Se alegaba que esta razón no le permitía desarrollar urbanística y socialmente al denominado Conurbano Bonaerense, el destino de las migraciones internas desde la década de 1930, compuesto hoy por 24 municipios que forman un aglomerado alrededor de la capital argentina. Resistido por el resto de las provincias, finalmente el fondo se creó en 1992 como parte de un acuerdo entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde para que este desista de ir por la presidencia de la nación en 1995 y aceptara postularse a

la gobernación provincial.

La base de financiación del FRHC se compuso por el **10% de la recaudación del impuesto a las ganancias**, y debe destinarse a obras de infraestructura y programas de asistencia social focalizada en el territorio del conurbano, administradas por el gobierno provincial. Uno de sus principales objetivos era compensar el costo social de las reformas neoliberales de la década del '90. Desde sus orígenes fue cuestionado por la **excesiva discrecionalidad** que le otorga para el manejo de recursos al **Poder Ejecutivo provincial**, ya que los controles son pocos. Además, no se da **participación a los municipios** en la implementación de los proyectos financiados a través del fondo, lo que fomenta una excesiva **dependencia** de los intendentes a la gobernación.

DISTRIBUCIÓN ACTUAL DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS



EL ORIGEN DEL CONFLICTO

En 1996, en el marco de la ruptura de la alianza política Menem/Duhalde, la Ley 24.261 impuso un **tope de 650 millones de pesos** a lo destinado a la Provincia de Buenos Aires. El excedente de lo recaudado pasa a repartirse entre el resto de las provincias, salvo CABA, con los coeficientes de la Ley de Coparticipación Federal e **incluyendo indicadores NBI** para orientar la distribución hacia las provincias con mayores niveles de pobreza. Este “techo” hace que hoy, debido a la inflación, devaluaciones, crecimiento económico a partir del kirchnerismo en 2003, y falta de actualización del mínimo no imponible, **Buenos Aires reciba menos del 2% del Fondo del Conurbano**. A modo de ejemplos, en 2016 Buenos Aires recibió 650 millones de pesos del total de 43.000 millones de pesos del fondo, mientras que Santa Fé recibió 4.809 millones de pesos (siete veces más). **Para 2017 se proyecta que el total del Fondo va a ser de 53.000 millones de pesos, y para 2018 65.000 millones.**

La Provincia de Buenos Aires comenzó reclamos judiciales hace 21 años. En 2016, María Eugenia Vidal acudió a la **Corte Suprema de Justicia** para conseguir la declaración de **inconstitucionalidad del “techo”** de 650 millones. El conflicto entonces se agudizó, yendo por **dos vías: la judicial y la política**, ya que los mandatarios provinciales buscan lograr compensaciones en materia de recursos con la nación para no perder ingresos. La Corte Suprema dio intervención a las partes implicadas (nación y provincias) para que expongan sus puntos de vista según sus intereses, y expuso su **preferencia a que el tema se resuelva en el marco de un acuerdo político** entre los distintos actores, no por la vía judicial.

En las últimas semanas de 2017, todo parece confluir hacia una **resolución política del conflicto**, con acuerdo entre las partes que incluiría además de la actualización del Fondo del Conurbano para Buenos Aires, la **coparticipación del 100% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias hacia las provincias** para compensar sus finanzas. Como contrapartida, el gobierno de **Mauricio Macri** pide a los gobernadores que desistan de todos los reclamos judiciales que tienen pendientes para con la Nación, que acompañen legislativamente al gobierno nacional en las reformas que promueve y en el ajuste del tamaño de las estructuras públicas provinciales.

IMPLICANCIAS ECONÓMICO-FINANCIERAS Y POLÍTICAS DEL ACUERDO

De concretarse este pacto entre las partes, **el principal actor perjudicado es la ANSES** (y sus beneficiarios), que **dejaría de percibir el 20% que hoy recibe del Impuesto a las Ganancias**, ya que el 100% del mismo pasaría a ser coparticipable. Además, se quitaría la diferenciación en la distribución de los indicadores NBI (necesidades básicas insatisfechas), por lo que las provincias con mayores **niveles de pobreza e indigencia** se verían perjudicadas financieramente. La quita de fondos a la ANSES genera un antecedente y abre la puerta al **tratamiento de las reformas previsional y tributaria que propone el gobierno**, alegando “insustentabilidad” del sistema previsional después de haberlo desfinanciado por el Fondo del Conurbano, la baja de Ingresos Brutos propuesta y la baja de los aportes patronales. Además, en este esquema de resolución propuesto, Mauricio Macri tendría **comprometidas a las provincias** para el debate legislativo en apoyo de las **reformas** que promueve, ya que están involucrados sus recursos económicos.

Hay que considerar también que la actualización del fondo implicaría un **incremento considerable de recursos flexibles** (sin control de otros poderes o actores políticos) a disposición de **María Eugenia Vidal**, que tendría mayor **capacidad de presión financiera y cooptación para con los intendentes y las organizaciones sociales** del territorio bonaerense (por tener el fondo como destino de los recursos la obra pública y los programas de asistencia social). Por **ejemplo**, de disponerse el total del Fondo del Conurbano para la Provincia de Buenos Aires, en 2017 esto hubiera el 10,19% del total del presupuesto provincial contra el 0,13% que representó con el “techo” de 650 millones.

DEBATES AUSENTES SOBRE EL FONDO DEL CONURBANO

En términos de **transparencia, eficacia, modernización de la gestión y distribución del ingreso**, algunos aspectos originales de la Ley de creación del Fondo del Conurbano de 1992 deberían ser revisados, pero **no están en el centro de las discusiones actuales**. Mencionamos algunos ejemplos para aportar a la **discusión**:

- La **Comisión Bicameral** bonaerense que fiscaliza la ejecución de los fondos tiene **carácter meramente consultivo**. De esta manera no puede ejercer un control adecuado, ni vetar propuestas o sancionar al Poder Ejecutivo por mala utilización de los fondos.
- La **falta de representación de las comunas** en la planificación de los recursos y la **discrecionalidad** de la gobernación para asignar el destino de los mismos genera elevada **dependencia** municipal y aleja la posibilidad de que el fondo sea utilizado efectivamente según las **necesidades de la población local**.
- Con el antecedente de la década del '90 y un modelo que culminó en el 2001 con una crisis inédita en el país en materia de pobreza, indigencia, desempleo, finanzas, déficit fiscal y endeudamiento, debería **replantearse la efectividad de esta vía de asignación de recursos como mecanismo compensatorio de reformas estructurales** que implican un ajuste hacia la clase media trabajadora, y que impacta con severidad en la **población de los municipios del Conurbano Bonaerense**.