

## XXIV Seminario Regional de Política Fiscal



### Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina

*Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales*

El sector público municipal en Argentina presenta una manifiesta heterogeneidad de situaciones en cuanto a su organización institucional, como así también una disparidad en la gestión de las políticas públicas y en la capacidad de administración financiera. Dicha heterogeneidad dificulta los esfuerzos para lograr una cabal caracterización del sector, la cual se torna, sin embargo, cada vez más necesaria.

En los últimos años, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente de la Secretaría de Hacienda de la Nación ha realizado un importante esfuerzo para avanzar en la actualización de la base de datos de información de las finanzas públicas municipales, lo que ha permitido obtener una visión de mediano plazo del desempeño fiscal de los gobiernos locales en nuestro país. La primera conclusión que surge del análisis de los datos relevados, es el aumento en la importancia relativa del sector a lo largo del periodo analizado.

De este modo, el objetivo del trabajo consiste en describir las características institucionales y analizar la estructura y composición de los recursos y gastos de los gobiernos municipales, observando su importancia en la implementación de políticas públicas en Argentina. En ese sentido, se analizarán los datos a nivel consolidado y por región, para el periodo 2003-2010 obteniéndose una descripción acabada de los gobiernos locales. Dicho análisis hará hincapié especialmente en la relación con los niveles superiores de gobierno, enfatizando las complementariedades logradas gracias a la coordinación interjurisdiccional, así como también los desafíos de cara al futuro.

**Palabras Claves:** Gobiernos Subnacionales – Finanzas Públicas

**Clasificación JEL:** H, H11, H7

## XXIV Seminario Regional de Política Fiscal



### DESEMPEÑO FISCAL RECIENTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

*Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales*

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
Aspectos generales del Sector Público Municipal.....	4
Caracterización Institucional .....	5
<b>DESEMPEÑO FISCAL 2003-2010 CONSOLIDADO .....</b>	<b>8</b>
Aclaraciones metodológicas.....	8
Análisis global de la serie 2003-2010 .....	8
Evolución de los ingresos y gastos .....	9
<b>AUTOFINANCIAMIENTO MUNICIPAL .....</b>	<b>13</b>
Definición y marco teórico .....	13
Evolución consolidada.....	15
Evolución por regiones.....	18
<b>MUNICIPIOS COMO CO-EJECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>21</b>
Marco conceptual: responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno .....	21
Evolución consolidada.....	24
Evolución por regiones.....	28
<b>REFLEXIONES FINALES .....</b>	<b>32</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>33</b>

## DESEMPEÑO FISCAL RECIENTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN ARGENTINA

*Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales\**

### INTRODUCCIÓN

La República Argentina es un Estado Federal en el cual coexisten tres ámbitos de gobierno (nacional, provincial y municipal). Cada ámbito de gobierno goza de autonomía relativa con respecto de los otros dos, razón por la cual este entramado institucional genera una compleja red de relaciones inter e intragubernamentales (en virtud de los distintos poderes que componen cada nivel de gobierno) y una necesidad de coordinación para la puesta en práctica de las políticas públicas y su financiamiento.

Es sabido que la gran ventaja de un sistema federal surge de que los acuerdos entre gobernantes y gobernados pueden darse de manera más localizada y con un vínculo directo dado que las autoridades están más cerca de los ciudadanos. Su gran desventaja, sin embargo, radica en que la existencia de diferentes ámbitos de gobierno, así como la multiplicidad de jurisdicciones, puede llevar a problemas de coordinación que le resten efectividad a la acción gubernamental. De alguna manera puede decirse, entonces, que así como la ventaja del federalismo es el grado de representatividad que se logra, su principal desventaja es organizativa y tiene que ver con la dificultad y la pérdida de eficiencia al momento de realizar tareas conjuntas entre los distintos niveles.

Asimismo, la transformación económica que se ha dado en las últimas décadas en Latinoamérica, y particularmente en nuestro país, repercutió en especial sobre la estructura del Estado y la orientación de las políticas públicas. Como resultado, el tercer nivel de gobierno ha incrementado sus responsabilidades. De esta forma, se volvió necesario, simultáneamente, generar respuestas a las demandas tradicionales que se han visto cuantitativamente multiplicadas, dar respuestas a nuevas demandas, modernizar sus estructuras, optimizar la utilización de los recursos y desarrollar nuevas capacidades.

Las múltiples y complejas funciones que corresponden ahora al ámbito municipal, las cuáles describiremos con mayor grado de detalle más adelante en este trabajo, implican la asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos locales, al tiempo que aumentan sus necesidades de información y capacidad de gestión.

En este trabajo, se analizará el desempeño fiscal de los gobiernos locales argentinos en el periodo 2003-2010. Para ello, se comenzará con una breve descripción del régimen municipal. Luego, en la segunda sección, se mostrará como ha sido la evolución consolidada

---

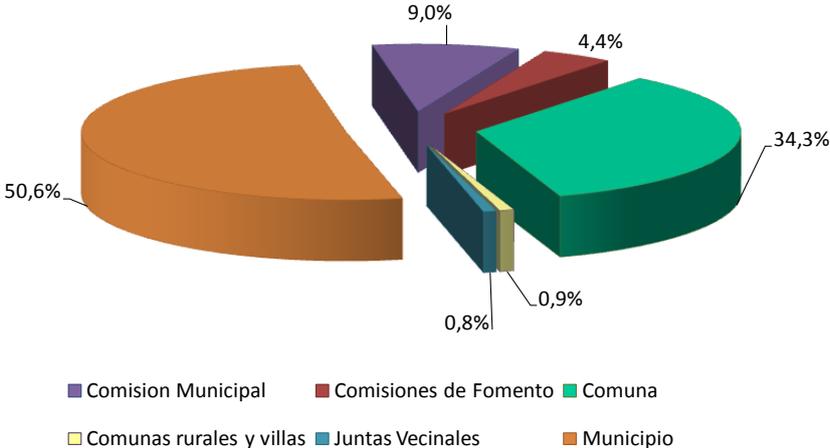
\* Perteneciente a la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina.

de los recursos y los gastos en el periodo bajo análisis. Posteriormente, se analizará cual es la capacidad de autofinanciamiento que poseen los gobiernos locales, medida como qué porcentaje del gasto ejecutado financian con recursos propios. La cuarta sección describirá como ha cambiado el rol de los gobiernos locales a medida de que éstos han asumido nuevas responsabilidades en la ejecución de políticas públicas. Para concluir, se presentarán algunas reflexiones.

Aspectos generales del Sector Público Municipal

En Argentina, el tercer nivel de gobierno está compuesto por 2.249 gobiernos locales. Los Municipios concentran los grupos poblacionales más importantes. Las Comunas, Comisiones Municipales, etc. constituyen núcleos de menor cantidad de habitantes y se diferencian de las municipalidades en cuanto a su independencia institucional y financiera. En algunas Provincias no está prevista esta forma de organización.

La distribución de los gobiernos locales entre las distintas categorías se muestra en el siguiente gráfico:



De esta forma, coexisten 1.139 Municipios y el casi 50% restante se distribuye entre Comunas, Comisiones Municipales, de Fomento, Comunas Rurales y Juntas Vecinales. Cabe destacar que las Provincias de Chaco, Chubut, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán dividen a los municipios en varias categorías (entre dos y tres). De manera similar, la Provincia de Jujuy divide a las comunas en tres categorías.

Asimismo, los gobiernos locales argentinos se agrupan en 23 de las 24 jurisdicciones provinciales<sup>1</sup>. La cantidad de gobiernos locales que concentra cada Provincia es muy

<sup>1</sup> La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es considerada en ese trabajo como una Provincia, aunque presenta características mixtas entre Provincia y Municipalidad. Sin embargo, y a diferencia de las restantes Jurisdicciones Provinciales, no incluye dentro de su territorio unidades del tercer nivel de gobierno.

heterogénea, siendo la Provincia de Córdoba la que tiene la mayor cantidad, con 427, y Tierra del Fuego la que tiene menos, con sólo 3.

En cuanto a la población distribuida entre los municipios, según los datos del Censo 2001<sup>2</sup>, encontramos:

- 54 municipios con más de 100.000 habitantes,
- 47 entre 50.000 y menos de 100.000,
- 303 entre 10.000 y menos de 50.000
- Resto: son conglomerados con menos de 10.000 habitantes.

Esto incluye realidades tan diferentes como la de la Municipalidad de La Matanza (Provincia de Buenos Aires), con más de 1.700.000 habitantes<sup>3</sup> y miles de pequeñas comunas con menos de 100 habitantes. Para dar una idea de magnitud, este Municipio tiene, según el Censo 2010, una población superior a la de 20 de las 24 provincias.

La población, como puede deducirse, se encuentra altamente concentrada. En efecto, en el grupo de municipios de más de 100.000 habitantes residía, en 2001, el 46% de la población.

### Caracterización Institucional

La Constitución Nacional establece en su artículo 1° que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana **federal**. Sin embargo, la Carta Magna Argentina no define características comunes de un régimen municipal de gobierno.

Las únicas alusiones provienen de dos artículos: el artículo 5° y el 123°. El primero de ellos especifica que cada Provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Por su parte, el artículo 123°, dispone que las Provincias deben asegurar la **autonomía municipal**, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Es importante recordar que, en nuestro país, el poder original proviene de los estados provinciales, por lo que son ellos los que, a través de sus propias Constituciones, delegaron potestades y funciones en los gobiernos municipales (cada uno con modalidades diferentes).

---

<sup>2</sup> El censo 2010 aún no tiene disponibles los datos por municipio (solo están por departamento, que únicamente en Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan coincide con la desagregación por Municipio).

<sup>3</sup> Sin embargo, no es el Municipio que ejecuta el mayor presupuesto (\$955 MM en 2011), siendo ampliamente superado, por ejemplo, por Córdoba Capital con un presupuesto de \$2.800 MM.

La caracterización del régimen institucional municipal, a nivel provincial, se delinea en las Constituciones Provinciales y se profundiza en las Leyes Orgánicas de las Municipalidades. A grandes rasgos, se pueden establecer cinco ejes:

1. *Autonomía municipal reconocida constitucionalmente*: la totalidad de las Provincias reconocen la autonomía municipal en cuanto a lo político, administrativo y económico-financiero. Esto significa que es posible elegir libremente las autoridades de gobierno (autonomía política), asignar el presupuesto en forma independiente (autonomía financiera), y conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa). Asimismo, la autonomía institucional (es decir, la facultad para que los municipios ejerzan el poder constituyente mediante el dictado de una Carta Orgánica Municipal) sólo está reconocida en las Constituciones de las Provincias de Córdoba, Chaco, La Pampa, La Rioja, San Luis y Tucumán.
2. *Dictado de las Cartas Orgánicas*: Las normas provinciales (ya sea la Constitución, como vimos antes o las Leyes Orgánicas), en general, vinculan la posibilidad de dictar cartas orgánicas a la cantidad de habitantes de los Municipios. Existen casos extremos, por una parte los casos en que ningún municipio puede dictar carta orgánica (Buenos Aires, Mendoza, La Pampa, Santa Fe) y por otra aquellos en donde todos pueden hacerlo (Corrientes, La Rioja, Río Negro). Entre los casos intermedios tenemos: municipios con más de 1.000 electores (Chubut), más de 1.000 habitantes (Santa Cruz), más de 5.000 habitantes (Neuquén, Tucumán), más de 10.000 habitantes (Catamarca, Córdoba Entre Ríos, Misiones, Salta, Tierra del Fuego), más de 20.000 habitantes (Chaco, Jujuy, Santiago del Estero), más de 25.000 habitantes (San Luis), más de 30.000 habitantes (Formosa, San Juan). Por su parte, las Leyes Orgánicas se aplican a aquellos gobiernos locales que no tienen facultad para dictar su propia Carta Orgánica o que, teniéndola, no lo han hecho.
3. *Estructura de gobierno*: generalmente, la estructura de los gobiernos municipales está compuesta por un Poder Ejecutivo y un Concejo Deliberante. Adicionalmente, Río Negro agrega a estos dos niveles un Poder de Contralor, al igual que Corrientes (Auditoría Municipal) y Santa Fe (Tribunal de Cuentas). En el caso de Chaco y Formosa añaden al Tribunal de Faltas. Los gobiernos locales que concentran menor población, como Comunas o Juntas Vecinales, por lo general tienen su estructura de gobierno únicamente compuesta por el Poder Ejecutivo (Presidente Comunal o similar). En algunos casos, existe un cuerpo colegiado de pocos integrantes (de tres a cinco) cuyo presidente es, a su vez, el responsable del Poder Ejecutivo.
4. *Recursos propios*: los recursos propios por excelencia de los municipios en Argentina son las tasas, derechos, contribuciones, multas y otros ingresos definidos como integrantes del Tesoro Municipal en las Constituciones o Cartas Orgánicas. Los gobiernos locales tienen plenas facultades de diseño y administración de esos ingresos. Adicionalmente, en algunas Provincias, se da que éstas han delegado en los gobiernos municipales la

potestad tributaria sobre diversos impuestos. En este sentido, vale la pena mencionar que existen dos provincias, Chubut y Chaco, que han avanzado profundamente en el proceso de coordinación y descentralización tributaria. En el caso de Chubut, se ha delegado en sus municipios la potestad sobre los Ingresos Brutos, así como también, las potestades sobre el Impuesto Inmobiliario (Urbano y Rural), y el Impuesto a los Automotores. Situación similar en cuanto a estos dos últimos impuestos se da en la Provincia del Chaco. Asimismo, las Provincias de Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, acompañan a las Provincias del Chaco y Chubut en la delegación de facultades sobre el Impuesto Inmobiliario en su tramo urbano. Sumándose las Provincias de Córdoba y del Neuquén a las antes mencionadas, en lo que refiere a la facultad sobre los Automotores.

Un caso particular se da en las Provincias de Buenos Aires, Jujuy, Misiones, Santa Fe y Santiago del Estero las que, sin haber transferido las potestades tributarias, han delegado en las jurisdicciones municipales la administración y cobro de algunos impuestos.

5. *Atribuciones municipales en términos de endeudamiento*: En términos del financiamiento, de las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales se desprende que, en general, los municipios argentinos cuentan con suficiente autonomía para contraer empréstitos. Sin embargo, existen ciertas limitaciones, a saber: en algunos casos requieren la aprobación de la Legislatura Provincial (Jujuy, Mendoza, Formosa, Tucumán, Buenos Aires en el caso con los endeudamientos con el exterior). Además es necesaria la aprobación de los 2/3 del Concejo Deliberante así como también existen limitaciones respecto a la carga de los servicios de la deuda sobre los ingresos corrientes municipales (no podrán superar el 25%, excepto Chaco, Entre Ríos y Jujuy cuyo límite es del 20%). Cabe destacar que ciertas Provincias establecen que los fondos deben destinarse; a la ejecución de obras públicas, a la atención de necesidades extraordinarias o de suma necesidad y urgencia, y otras directamente prohíben el endeudamiento para financiar gastos corrientes.

Adicionalmente, la Ley Nacional Nº 25.917 crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, orientado a establecer reglas generales de comportamiento fiscal y de dotar de mayor transparencia a la gestión pública. Dicho Régimen cuenta actualmente con la adhesión de 21 provincias y varias de ellas han implementado regímenes similares a nivel municipal. Entre otras cosas, la Ley establece un procedimiento para el control del endeudamiento subnacional, que permite generar mayor previsibilidad y coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

En resumen, se observa, de este modo, una manifiesta heterogeneidad de situaciones dentro del mismo sector municipal en cuanto a su organización institucional, lo que a su vez genera una importante disparidad en la gestión de las políticas públicas y en la capacidad de administración financiera.

## DESEMPEÑO FISCAL 2003-2010 CONSOLIDADO

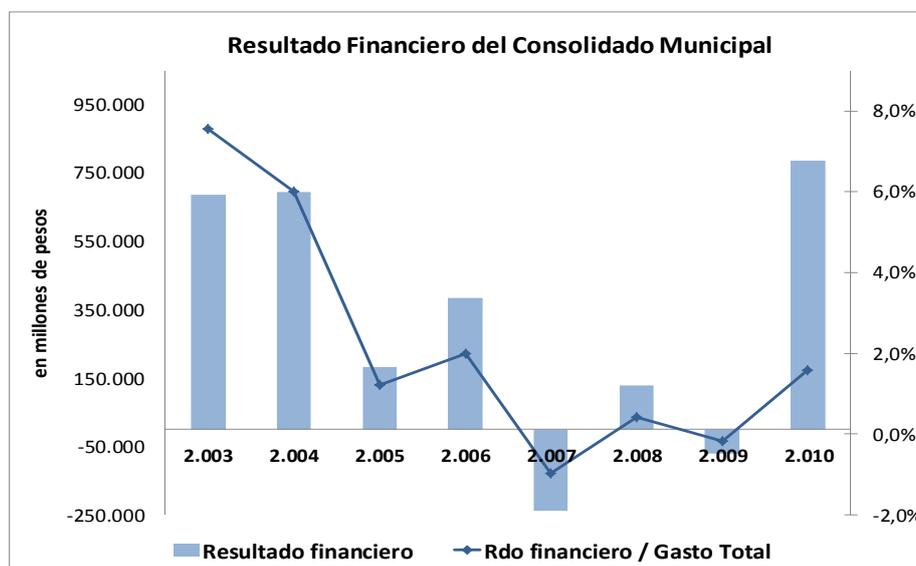
### Aclaraciones metodológicas

La información utilizada para construir los diferentes indicadores que se muestran en este trabajo surge de la base de información sobre ejecución de recursos y de gastos de los gobiernos locales existente en la DNCFP.

Dicha base de datos contiene información real de buena parte de los municipios argentinos. Sin embargo, producto de la gran cantidad de gobiernos locales que existen en nuestro país y por los diversos inconvenientes que se enfrentan a la hora de disponer de información confiable y oportuna sobre los mismos, para la construcción de los consolidados por Provincia se realiza, de ser necesario, una estimación de la información faltante. La mencionada estimación toma como base la información real disponible y otras fuentes alternativas de información (transferencias nacionales y provinciales, coparticipación provincial, etc.). Para el periodo considerado la información que se utiliza como base de la estimación contiene, en promedio, datos reales de 390 municipios que representan un 71,1% del gasto total.

### Análisis global de la serie 2003-2010

La situación fiscal del sector municipal en el periodo considerado se caracterizó por presentar una cierta variabilidad. Si bien el resultado económico es superavitario en todo el periodo bajo análisis, no sucede lo mismo en términos del resultado financiero. En los primeros años de la serie, se observa que el consolidado de municipios presentó resultados financieros superavitarios, mientras que en el año 2007 la situación se tornó deficitaria, recuperándose con un resultado levemente positivo en 2008. Luego, los efectos de la crisis hicieron que, en 2009, el resultado financiero se tornara nuevamente negativo, situación que se revierte en el año 2010, tal como puede verse en el gráfico (eje izquierdo):



En 2003, que es el mejor año de la serie en términos relativos, el resultado positivo representa un 7,6% del gasto total del sector (eje derecho), mientras que en el año más complicado (2007) el déficit alcanza el 1% del gasto. Sin embargo, conviene realizar algunas consideraciones sobre los datos de la serie:

1. En primer lugar, se observa que la tendencia del resultado financiero consolidado de los municipios tiene una fuerte correlación con el comportamiento agregado del resultado financiero de las jurisdicciones provinciales. Esto se explica por la correspondencia de los ingresos provinciales y los municipales (cuando aumentan los ingresos provinciales se incrementan los ingresos municipales por la coparticipación o ingresos provinciales y municipales que comparten la base imponible) y cierta relación en algunos gastos (como el gasto en personal). Esto hace que, para todo el periodo bajo análisis, el signo del resultado financiero del consolidado de provincias sea idéntico al del consolidado municipal, con la única excepción del ejercicio 2008 donde el resultado provincial es negativo mientras que el de los municipios es levemente positivo.
2. En segundo lugar, independientemente del nivel de resultado del “Consolidado Municipal de 23 Jurisdicciones”, si observamos cuantas provincias tenían superávit en cada año, encontramos lo siguiente:

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
19	20	16	17	10	13	13	20

Es decir, si bien los números globales pueden ofrecer resultados positivos o negativos, dicho comportamiento esconde una gran variedad de situaciones dentro de cada consolidado provincial.

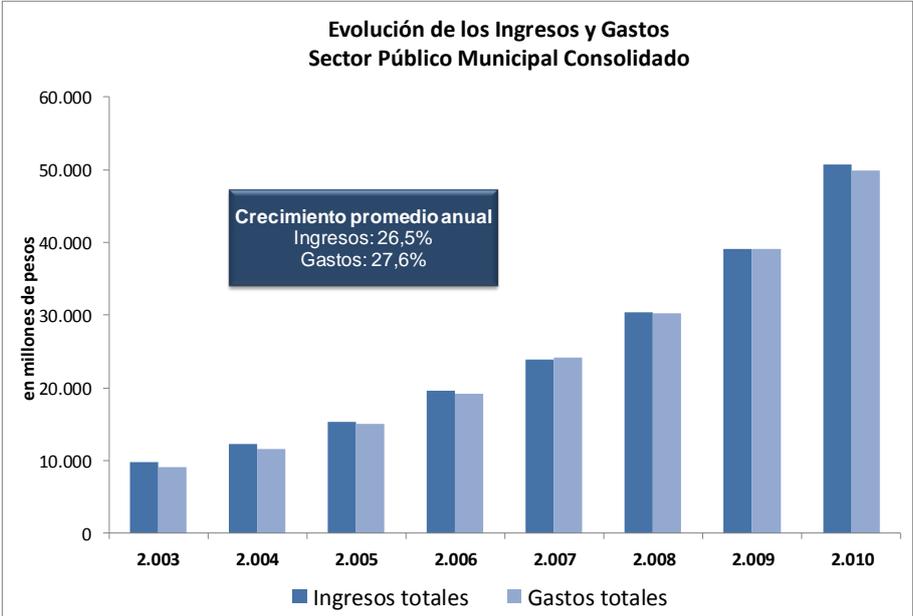
3. Por último, algunos de los resultados deficitarios están explicados por incrementos del gasto que tienen financiamiento “debajo de la línea”, es decir, a través de obtención de préstamos. En este sentido, un concepto más adecuado sería el de “resultado financiero neto”<sup>4</sup>. Si realizamos esta corrección, solamente el año 2007 continuaría siendo levemente deficitario, mientras que en el 2009 se revertiría el resultado negativo.

### Evolución de los ingresos y gastos

Analicemos ahora, brevemente, el comportamiento de los ingresos y gastos totales. Como se puede observar en el gráfico, el comportamiento de los ingresos y los gastos

<sup>4</sup> El artículo 19 de la Ley N° 25.917 (Ley de Responsabilidad Fiscal) establece que la medición del resultado fiscal surge de la diferencia entre los recursos percibidos y los gastos devengados netos de las gastos corrientes financiadas con préstamos de organismos internacionales y de las erogaciones de capital destinadas a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico y social financiados con cualquier uso del crédito.

municipales guarda un importante nivel de correspondencia a nivel del consolidado, obteniéndose tasas de crecimiento similares para las dos variables en el periodo analizado: 26,5% promedio anual para los ingresos y 27,6% para los gastos. Asimismo, la tasa de crecimiento del gasto presenta valores importantes, lo que permite inferir un aumento sostenido en la importancia relativa del sector a lo largo del periodo analizado.

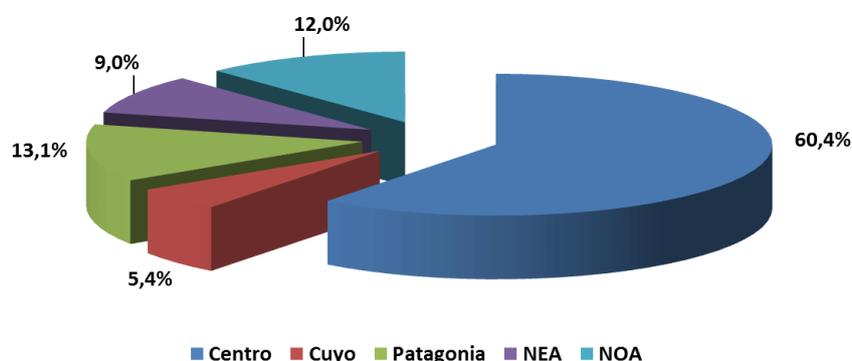


Para verificar este último punto, podemos analizar la evolución del indicador que nos muestra la participación del Gasto Total Municipal en el PIB. En 2003, dicho indicador se ubicó en el 2,4%, mientras que en el año 2010 alcanzó el 3,4%, incrementando su participación un 43%, punta contra punta. Este incremento en la participación del gasto municipal es especialmente relevante si se considera que se da en un contexto de fuerte crecimiento del Producto (se incrementó un 284% en términos nominales y un 65% en términos reales, entre 2003 y 2010).

Observemos ahora la composición regional del gasto municipal. Para el periodo considerado, se observa la siguiente participación promedio de las distintas regiones<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Para el análisis regional se utiliza la siguiente definición de las regiones: **Centro** (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires), **NOA** (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero), **NEA** (Formosa, Chaco, Misiones, Entre Ríos y Corrientes), **Cuyo** (Mendoza, San Juan y San Luis), **Patagonia** (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

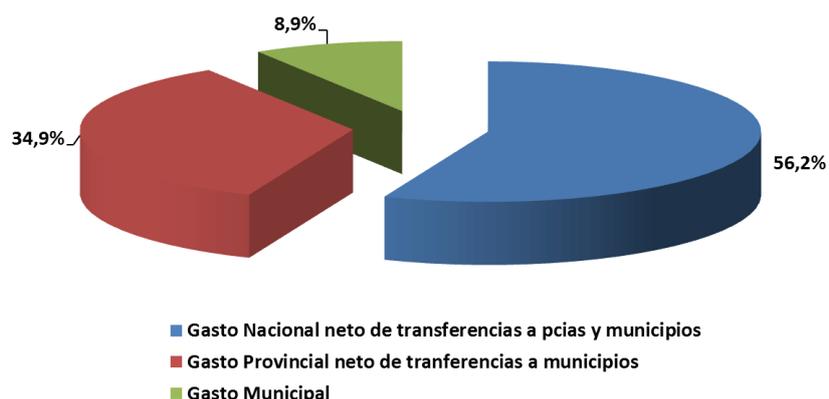
**Participación regional en el gasto total  
Promedio 2003-2010**



Tal como se esperaba, la región Centro, que incluye las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, es la que representa una mayor participación en el gasto consolidado, con más del 60%. Sin embargo, la región que ha experimentado el mayor crecimiento en términos de participación es el NOA, con un incremento de más de dos puntos porcentuales entre 2003 y 2010.

Por último, en el siguiente gráfico se muestra la participación del gasto municipal total en el gasto del sector público argentino<sup>6</sup> para el año 2010, la cual se mantuvo aproximadamente constante para todo el periodo analizado:

**Composición del Gasto Total del Sector Público Argentino  
Año 2010**



<sup>6</sup> El gasto total del Sector Público Argentino se ha estimado sumando el Gasto Total del Gobierno Nacional (neto de transferencias a provincias y municipios), el Gasto Total de los Gobiernos Provinciales (neto de transferencias a municipios) y el Gasto Total Municipal. Para su construcción, se utilizaron datos de la Oficina Nacional de Presupuesto y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

De esta forma, si observamos el gasto per cápita de cada nivel de gobierno encontramos que los gobiernos locales gastaron, en el año 2010, \$1.340 por habitante<sup>7</sup>, mientras que los Gobiernos Provincial y Nacional hicieron erogaciones equivalentes a \$4.897 y \$7.876 per cápita, respectivamente.

En lo que sigue del trabajo se analizarán dos de los puntos más salientes que surgen de la observación de la evolución fiscal del tercer nivel de gobierno: por un lado, el indicador que muestra qué porción del gasto es financiado con recursos propios de los municipios (Indicador de autofinanciamiento) y por el otro, cómo se refleja en la situación fiscal de los gobiernos locales el rol más protagónico que han comenzado a ejercer en los últimos años, en relación con la ejecución de políticas públicas.

---

<sup>7</sup> Neto de la población residente en CABA.

## AUTOFINANCIAMIENTO MUNICIPAL

### Definición y marco teórico

La teoría del federalismo fiscal reconoce dos visiones respecto del autofinanciamiento de los gobiernos locales. Por un lado, aquella que hace un fuerte hincapié en la eficiencia que cada jurisdicción tiene para poder solventar sus gastos y por el otro, una postura que identifica las diferencias regionales en la capacidad contributiva. Esta última, considera los diferentes niveles de desarrollo relativo y da sustento a la compensación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Desde la teoría liberal se sostiene que los impuestos deben transmitir correctamente las señales de costos y beneficios de los bienes públicos provistos<sup>8</sup>, a la vez que los ingresos recaudados determinan la cantidad y calidad de los mismos. En este sentido se entiende a la autofinanciación de los gobiernos locales, como una forma de mejorar la correspondencia entre ingresos y gastos, al mismo tiempo que, los ciudadanos pueden evaluar la eficiencia entre los tributos cobrados y los servicios prestados.

Por el contrario, la postura del federalismo solidario le da una valoración relativa distinta a este indicador, ya que atiende a cuestiones de inequidad regionales. Desigualdades como menor poder contributivo y falta de desarrollo económico local dan una mayor relevancia a la necesidad de transferencias fiscales para promover la equidad en la asignación de recursos.

Es importante señalar que una buena capacidad de autofinanciamiento no significa necesariamente que los gobiernos subnacionales deban ser completamente autosuficientes. Es un hecho que el gasto de los gobiernos locales generalmente es financiado en cierta medida por las transferencias del gobierno nacional o provincial. En Latinoamérica, todos los gobiernos subnacionales reciben recursos de los niveles superiores de gobierno a través de transferencias<sup>9</sup>. La existencia de las mismas no es, *per se*, un rasgo negativo en un sistema fiscal. Lo que debe evaluarse son los efectos que dichas transferencias tienen en el ingreso y gasto de los ámbitos de gobierno que las reciben.

Si bien puede resultar evidente, una condición fundamental para una buena capacidad de autofinanciamiento es que los municipios cuenten con fuentes de ingreso propio y que tengan la capacidad para determinar las alícuotas y definir su base imponible. Sólo si los gobiernos municipales pueden decidir sobre sus ingresos propios, tendrán capacidad para incidir en el monto de los recursos que perciben<sup>10</sup>.

Como se ha mencionado en la introducción, Argentina se caracteriza por tener una marcada heterogeneidad en la conformación de sus regímenes municipales. Esas

---

<sup>8</sup> O. Hochman, 1981.

<sup>9</sup> A. Nickson, 1998.

<sup>10</sup> A. Castells, 1999.

disparidades, generan, a su vez, una gran variabilidad respecto de los ingresos propios que tienen los gobiernos locales de cada provincia, incluso dentro de la misma provincia. A su vez, se generan diferencias interjurisdiccionales entre aquellas provincias cuyos municipios tienen facultades impositivas delegadas de las que no los tienen. Sin embargo, debe destacarse que, en nuestro país, es generalizada la facultad de los gobiernos locales para fijar las tasas, derechos y contribuciones y definir su estructura.

Los indicadores que se analizan en esta sección se dividirán en dos grandes grupos: por un lado, aquellos que evalúan el comportamiento de variables fiscales y, por el otro, un indicador que vincula la recaudación municipal propia con variables demográficas.

Con respecto al primer grupo, se consideraran 2 indicadores: Autofinanciamiento Municipal e Ingresos Propios sobre el Gasto en Personal.

El indicador de autofinanciamiento municipal se construye como el cociente entre aquellos ingresos que percibe el municipio a partir de la explotación de los recursos propios y el total de gastos municipales<sup>11</sup>.

Se consideran como ingresos propios: (1) los recursos percibidos por tasas, contribuciones especiales, derechos, multas, cánones, entre otros; (2) los recursos provenientes de la recaudación de impuestos delegados en los municipios (impuesto inmobiliario, automotor y/o ingresos brutos, según el caso); (3) el producto de las ventas de bienes y la prestación de servicios realizadas por los gobiernos municipales; (4) los recursos generados por arrendamientos o aquellos que se producen por intereses, dividendos y derechos derivados de la propiedad de activos fijos, intangibles y financieros; y (5) aquellos recursos que se generan por el recupero de obras municipales bajo la forma de contribución de mejoras.

$$\text{Autofinanciamiento} = \frac{\text{Ingresos propios municipales}}{\text{Gasto total municipal}}$$

El indicador de autofinanciamiento permite analizar la potencialidad del Municipio para solventar los gastos que se realizan en la provisión de los servicios públicos, el funcionamiento de la administración gubernamental, las obras de infraestructura, los gastos en equipamiento de capital y las transferencias tanto corrientes como de capital.

Además de este indicador básico, se analizarán un segundo indicador: la relación entre los recursos propios y el gasto en personal<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Se excluyen las erogaciones por amortizaciones de deuda, así como aquellas erogaciones que correspondan a variaciones patrimoniales.

<sup>12</sup> Involucra las retribuciones para servicios personales prestados al Gobierno en relación de dependencia, con excepción de los previstos en el inciso "Trabajos Públicos". Incluye, además, las contribuciones y aportes al sistema de seguridad social, asignaciones familiares y prestaciones sociales.

Para el segundo análisis, que incluye variables demográficas, se cree oportuno evaluar la contribución per cápita a los recursos propios de los gobiernos locales. Este indicador permite medir el aporte promedio por habitante a los recursos propios que percibe el gobierno municipal.

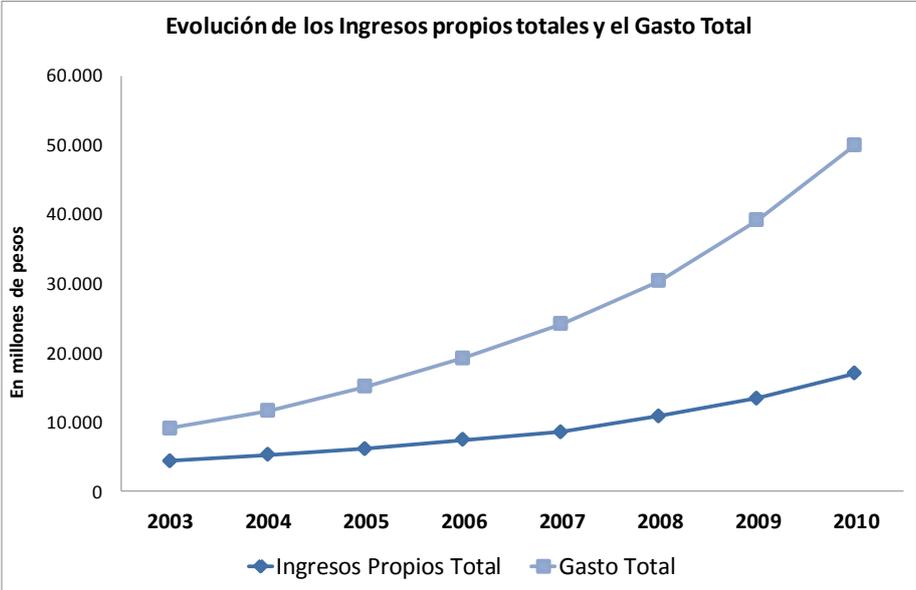
Para todos los indicadores propuestos, el análisis se realizará primero en forma consolidada, para luego, en un segundo apartado, realizar la apertura regional de los datos.

**Evolución consolidada**

*Indicadores Fiscales*

Durante el periodo analizado, ha disminuido la participación de los ingresos municipales propios en el gasto total municipal a nivel consolidado. En efecto, el indicador de capacidad de autofinanciamiento muestra una disminución de alrededor del 29% en el periodo 2003-2010, ubicándose en 2010 en un 34%. Es decir, a pesar de que los recursos propios municipales consolidados se incrementaron a razón de un 21% promedio anual, los gastos totales crecieron, como ya vimos, a un ritmo superior (27,5%). Esto surge porque buena parte de los “nuevos” gastos tenían financiamiento con recursos provenientes de otras jurisdicciones.

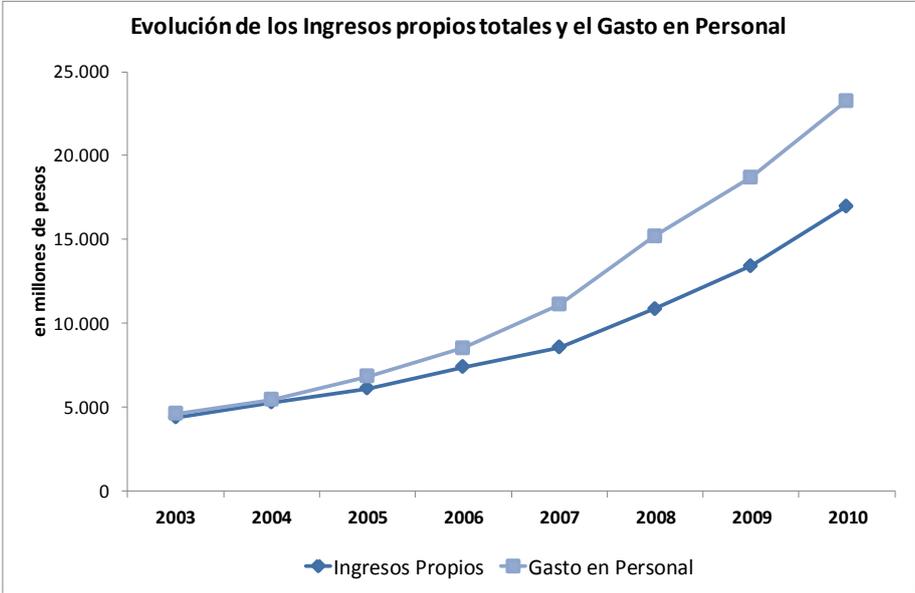
Si observamos la evolución anual de las dos variables, encontramos que es a partir de 2005 cuando comienza a incrementarse la brecha, en términos de tasas de crecimiento, de los ingresos propios versus los gastos totales.



Es decir que, durante los 7 años de análisis, se ha reducido la capacidad de los gobiernos locales para financiar el gasto total, ya que mientras que en 2003 los Municipios

podían cubrir casi el 50% de los gastos totales con sus recursos, en 2010 sólo financian un tercio de los mismos.

Por otra parte, en lo que concierne al segundo indicador fiscal (la relación entre los ingresos propios y el gasto en personal), podemos observar que la brecha comienza a acelerarse algunos años después, en el año 2007. Esto resulta esperable dado que inicialmente, luego de la crisis de 2001, se da un proceso de ajuste del gasto municipal que abarcó prácticamente toda la estructura de gasto, el cual partía de niveles muy bajos como consecuencia del fuerte shock que sufrió la economía en ese entonces. Posteriormente, la sucesión de varios años de crecimiento sostenido fue acrecentando los reclamos por una participación mayor de los salarios en el producto total, cuya respuesta fue una recomposición salarial generalizada que naturalmente incluyó al sector público municipal, acelerando la tasa de crecimiento de dicho gasto.



### Indicador Demográfico

A continuación se analizará la evolución de la contribución per cápita a los ingresos municipales para tres momentos históricos distintos. La elección de los momentos responde, en primer lugar, a la disponibilidad de información poblacional, la cual se basa principalmente en los censos nacionales<sup>13</sup> y en segundo término, a la disponibilidad de información fiscal del Sector Público Municipal. En este sentido, la siguiente tabla muestra la evolución del indicador señalado para los años 1993, 2001 y 2010.

<sup>13</sup> Se utilizan los Censos Nacionales de los años 1991, 2001 y 2010.

AÑO	Recursos propios municipales per cápita
1993	\$ 101,79
2001	\$ 106,69
2010	\$ 456,28

Fuente: Elaboración propia. Los valores son presentados a precios corrientes.

Como se puede observar, la contribución per cápita de los habitantes de los gobiernos locales en Argentina se mantuvo en niveles muy similares para los años 1993 y 2001, aumentado solo un 5%, incrementándose fuertemente en el año 2010. En este sentido podríamos ejemplificar la situación diciendo que mientras en 1993 se necesitaban casi diez habitantes para recaudar \$1.000, era un número más cercano a nueve para 2001 y sólo harían falta poco más de dos personas para el año 2010.

La vigencia del Régimen de Convertibilidad en nuestro país permitió disminuir la variabilidad en el nivel de precios de la década del 80'. En este sentido, la estabilidad nominal permitió la comparabilidad del indicador entre 1993 y 2001. A partir de la caída del mencionado Régimen, se dio en el país un proceso de reacomodamiento de las variables nominales. En este sentido, se consideró oportuno adecuar los valores de 2010 a la variación en términos reales. En consecuencia, se procedió a deflactar los valores del año 2010 por el Índice de Precios Mayoristas (IPIM)<sup>14</sup>. Realizada dicha corrección, y analizando los datos a precios constantes, a nivel consolidado se puede observar que la contribución per cápita disminuyó levemente. Mientras en 2001 cada habitante de nuestro país, exceptuando la Ciudad de Buenos Aires, contribuía con los ingresos propios de los gobiernos locales en \$106, para 2010 lo hacen con \$102. Este fenómeno, que no se verifica de igual forma en los niveles superiores de gobierno donde la contribución per cápita real se incrementó, daría cuenta de un menor esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales. Sin embargo, este comportamiento puede justificarse en parte por las dificultades en la fiscalización y control de la recaudación propia sumado a un contexto en el que la ganancia marginal de incrementar dichos esfuerzos es baja por la importante tasa de crecimiento de los recursos de otras jurisdicciones.

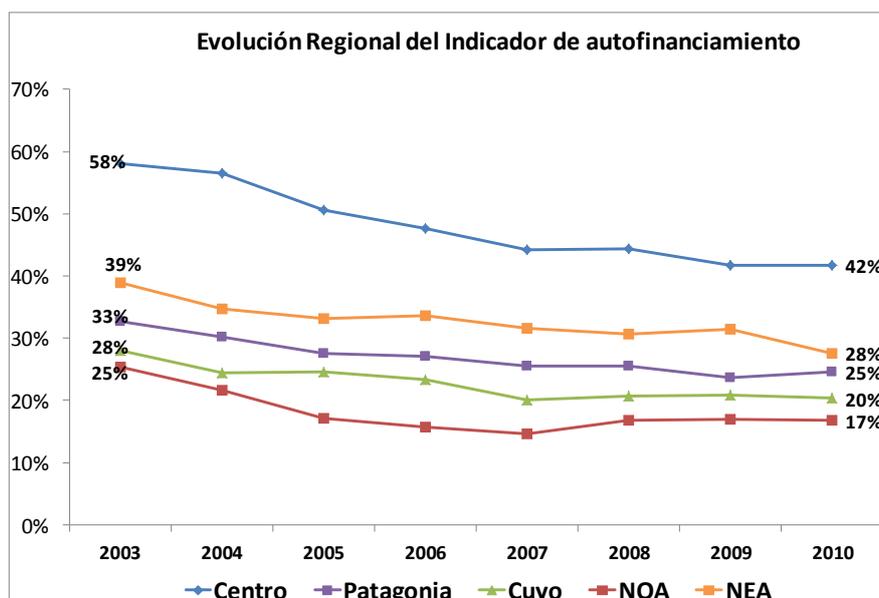
---

<sup>14</sup> IPIM, Índice de precios internos al por mayor: mide la evolución de los precios de los productos de origen nacional e importado ofrecidos en el mercado interno. Los precios observados incluyen IVA, impuestos internos, y otros gravámenes contenidos en el precio como el impuesto a los combustibles. La utilización del índice responde a la consideración de que los gobiernos Municipales realizan sus gastos a partir de los procesos de licitaciones públicas lo que les permite acceder a mejores condiciones que los consumidores comunes.

## Evolución por regiones

### *Indicadores Fiscales*

En cuanto a la evolución del autofinanciamiento a nivel regional, solo la región Centro se encuentra por encima del nivel consolidado. Esta región incluye tres de las cuatro provincias con mayor aporte al producto nacional (la cuarta es la CABA). Seguidamente se ubican las regiones del NEA, la Patagonia, Cuyo y por último el NOA.

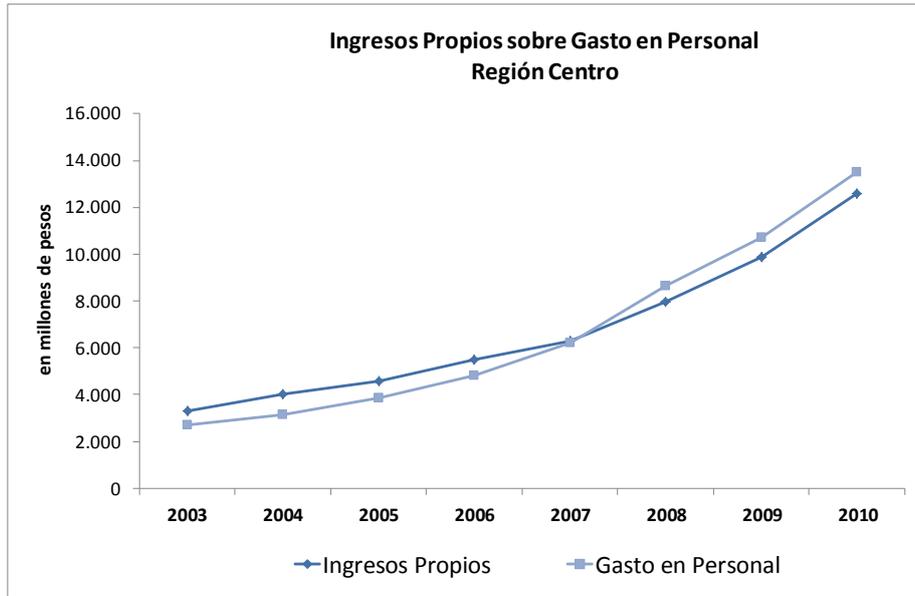


Podemos observar que son, justamente las dos regiones que mejor desempeño tienen (Centro y NEA), las que más caída nominal muestran en el indicador, perdiendo 16 y 11 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, en relación al valor del indicador en los inicios del periodo analizado, las regiones que han experimentado una mayor caída relativa son el NOA y el NEA, cuyo indicador se reduce un 32% y un 29%, respectivamente.

Cabe destacar que existen algunas provincias donde las pérdidas fueron mucho menores, o incluso hubo una mejora en el Indicador, como son los casos de la Provincia del Neuquén donde aumentó un 9% y la Provincia de San Juan que mantiene aproximadamente el mismo nivel que en 2003.

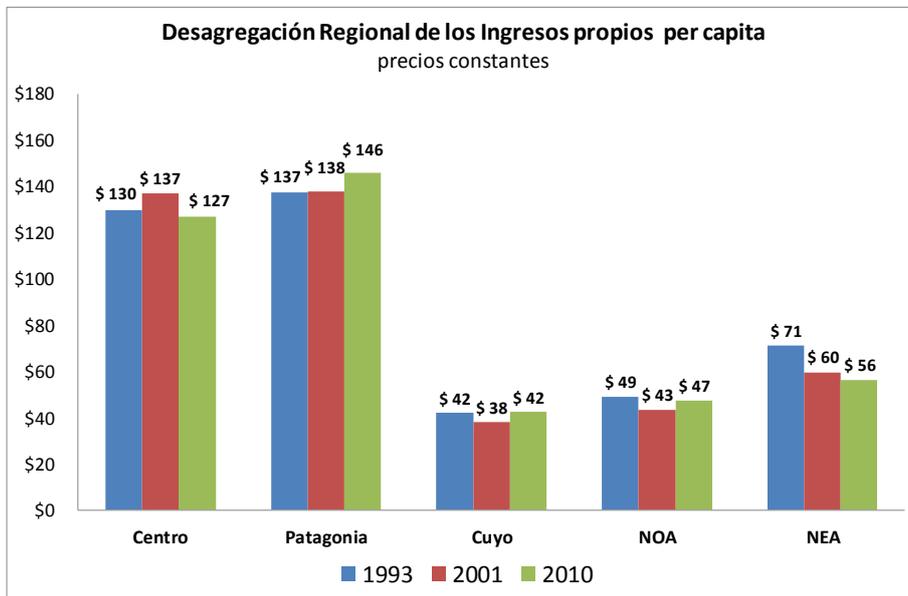
En cuanto al indicador que muestra la capacidad de cobertura de los gastos en personal con recursos propios, a nivel regional se puede observar que la región Centro es la que demuestra mayor capacidad de absorber dicho gasto con sus propios recursos y siendo el NOA la región con menor cobertura.

Sin embargo, al analizar la performance de la región Centro en el periodo considerado, se destaca que hasta 2006 dicha región lograba cubrir todo su gasto en personal con recursos propios, situación que se revierte a partir del 2007, tal como se observa en el gráfico:



*Indicador Demográfico*

En cuanto al desempeño regional de la relación entre los ingresos propios municipales y la cantidad de habitantes, si comparamos los datos de 1993 con los de 2010, encontramos una situación muy similar que la que se daba a nivel Consolidado, con la única excepción de la región Patagónica que incrementa la contribución per capita de sus ciudadanos en los ingresos propios municipales.



A modo de resumen, si bien tanto a nivel Consolidado como Regional la tendencia general es hacia la baja de los diversos indicadores mostrados, no puede dejar de señalarse que buena parte de la explicación de dicho fenómeno surge del fuerte incremento de las transferencias de los niveles superiores de gobierno, tanto de la Coparticipación como las Transferencias corrientes y de capital.

Es por ello que, si bien resulta necesario que los gobiernos locales redoblen los esfuerzos en el fortalecimiento de la recaudación de los recursos de origen municipal, el desempeño de los indicadores antes mencionados no ha impedido que los municipios argentinos tengan un rol protagónico como co-ejecutores de políticas públicas en el periodo bajo análisis, tal como se mostrará en la próxima sección.

## **MUNICIPIOS COMO CO-EJECUTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Marco conceptual: responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno**

En Argentina, la existencia de las Provincias es previa a la creación de un Estado Nacional, por lo que el artículo 125° de la Constitución establece que mantendrán para sí todas las facultades no delegadas. De este modo, las Provincias han encomendado en forma exclusiva la responsabilidad de mantener las relaciones exteriores, la emisión de moneda, la navegación interior y exterior, la regulación del comercio, y la defensa (artículos 126° y 127° de la Constitución Nacional) en el Gobierno Nacional. Mientras que a las jurisdicciones provinciales se le reconocen las obligaciones respecto al sustento a sus regímenes municipales, como así también a la educación primaria y la administración de justicia (artículo 5° de la Constitución Nacional).

Más allá del mandato constitucional, el proceso por el cual se distribuyen las responsabilidades de gasto entre el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios tiene un primer punto de inflexión durante la dictadura militar (1976-1983), donde la Nación transfiere a las Provincias, a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, los establecimientos de enseñanza primaria, nivel inicial y la educación para adultos, varios hospitales nacionales y los servicios sociales y de infraestructura.

A partir de la década del '90, las políticas en la Argentina apuntaron a la consolidación de programas económicos de corte neoliberal, dirigidos, entre otras cosas, hacia una reducción de las funciones del Estado. El set de políticas de reforma también determinó un cambio en el rol de los gobiernos subnacionales, lo cuál se ve reflejado, especialmente, en la profundización del proceso de descentralización. En este sentido, la coordinación fiscal entre Nación, Provincias y Municipios giró en torno a la lógica de asignar a cada nivel de gobierno aquellas funciones que pueda realizar de manera más eficiente.

De esta forma, en la década de los '90 se traspassa la administración y el financiamiento de los colegios secundarios, la educación técnica, y se transfieren otros establecimientos hospitalarios a la órbita provincial. En 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación, por la cual la Nación queda a cargo de las actividades de coordinación y de la educación superior, mientras se descentraliza la administración de la educación pre-universitaria y de la formación inicial docente.

Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales han cobrado una significatividad creciente en cuanto a sus funciones y responsabilidades, que se pueden resumir en las siguientes:

Nivel de Gobierno	Funciones y responsabilidades
Nación	Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, regulación del comercio exterior, correo, telecomunicaciones y servicios públicos, educación superior (aunque existen algunas Universidades Provinciales), Justicia Federal, rutas nacionales, coordinación y regulación de la salud, previsión social y coordinación de la política de educación básica.
Nación y Provincias en forma conjunta	Infraestructura Regional y Desarrollo Económico, vivienda y protección social.
Provincias	Educación Básica, Secundaria y Terciaria (no Universitaria) y formación Docente, Rutas Provinciales, Justicia Provincial y Previsión Social (Cajas Provinciales No Transferidas).
Provincias y Municipios en forma conjunta	Salud, Saneamiento y Defensa Civil.
Municipios	Provisión de servicios urbanos y su infraestructura, el mantenimientos de los espacios públicos, Previsión Social (cajas municipales no transferidas), entre otros <sup>15</sup> .

Fuente: elaboración propia en base a Becerra (2001).

Tal como se ve en el cuadro, y a pesar de la gran heterogeneidad que existe entre las diferentes provincias, la mayoría de los municipios concentran sus funciones en torno a políticas que poseen un impacto directo sobre la calidad de vida de la ciudadanía.

Describiremos entonces, con mayor detalle, las competencias generales de los municipios:

- **Servicios urbanos:** la mayoría de los municipios tienen asignadas competencias relacionadas con la planificación y ordenamiento urbano y prestación de servicios públicos. Entre ellas, se espera que los municipios provean (por sí mismos o a través de terceros) el servicio de recolección de residuos, la limpieza y mantenimiento de calles, el alumbrado público, la provisión infraestructura para agua corriente o energía eléctrica y el mantenimiento de los espacios públicos, entre otros. Asimismo, se destaca la alusión en las Constituciones de varias jurisdicciones al cuidado y protección del medio ambiente, reflejando una preocupación creciente en esta temática.

<sup>15</sup> Existen Provincias que han delegado en sus gobiernos locales la atención a la salud y, en cierto grado, los sistemas de educación.

- **Educación:** las competencias de los gobiernos municipales resultan limitadas, ya que, como vimos, garantizar la educación básica es una función que es desempeñada principalmente por las Provincias y la Nación. Sin embargo, en el campo educativo las Constituciones reconocen algunas funciones, aunque lo hacen, en su mayoría, de formas inespecíficas como el fomento o la promoción de la educación. También se asignan otras tareas relacionadas con la creación y sostenimiento de instituciones educativas, sobre todo en provincias con baja densidad poblacional.

Con respecto a las funciones que efectivamente ha desarrollado el nivel municipal, es posible destacar su rol en el sostenimiento de instituciones de nivel inicial (principalmente jardines maternos), así como también las acciones en favor de la retención escolar y de la inclusión educativa. Asimismo, no pueden dejar de destacarse las acciones vinculadas con la promoción de actividades culturales.

- **Salud:** Los municipios encaran principalmente acciones de atención primaria de la salud y el sostenimiento de estos centros de atención, y en algunos casos también hospitales. Adicionalmente, algunas problemáticas particulares como la salud materno-infantil en el primer y segundo nivel de atención, han concentrado muchos esfuerzos por parte de los gobiernos locales. Las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, han transferido específicamente en sus gobiernos locales parte de las responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios de salud.

Más allá de este primer conjunto de funciones que los municipios argentinos llevan adelante, en los últimos años se ha incrementado la participación de los gobiernos locales en las siguientes funciones:

- **Asistencia social y desarrollo socioeconómico:** La mayoría de las provincias señalan a la asistencia social y la promoción del desarrollo socioeconómico como campo de injerencia municipal. Sin embargo, en otras Constituciones se señalan competencias más específicas, como por ejemplo el hacerse cargo de establecimientos de beneficencia o asistencia (en las Cartas Magnas de Buenos Aires, Mendoza y Tucumán) o el de asegurar el control de precios de artículos de primera necesidad favoreciendo el acceso a los mismos (en los casos de Catamarca, Chubut y Tucumán). Adicionalmente, en algunas provincias, como Buenos Aires, los gobiernos locales trabajan fuertemente en acciones que intentan asegurar la protección de los derechos de los niños y adolescentes.
- **Trabajo:** para fomentar el desarrollo socioeconómico, es necesario favorecer el desarrollo local y la creación de fuentes de trabajo. En varias Constituciones provinciales se enuncia como competencia municipal el desarrollo de planes de desarrollo regional, alentando la integración de diversos gobiernos locales. En la

actualidad, los municipios ejecutan varios programas nacionales relacionados con este ítem.

- **Vivienda:** El sector de la vivienda social es uno de los que más han contribuido a dinamizar la regularización de los barrios más pobres y bajar el déficit habitacional a través de programas de vivienda nueva y mejoramiento. Los programas que se ejecutan con mayor participación municipal son el Programa de desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno" y el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda, a los que nos referiremos más adelante.
- Otras funciones adicionales encaradas por los gobiernos locales son los **servicios de seguridad**<sup>16</sup>, la **protección de los derechos humanos** y la **resolución extrajudicial de conflictos**.

### Evolución consolidada

En este contexto, donde la gestión municipal está cada vez más orientada a ejecutar políticas tendientes a resolver no sólo las demandas tradicionales de la ciudadanía, sino también algunas problemáticas nuevas, los municipios han tenido que tomar mayores responsabilidades y profundizar la capacidad de gestión para lograr atender dichas demandas. Es por esto que, para fortalecer la capacidad de respuesta y la calidad de los servicios brindados, la estrategia más generalmente adoptada por los gobiernos locales fue vincularse, en un marco de cooperación y articulación, con diferentes organismos nacionales y provinciales.

Para observar la evolución del nuevo rol de los gobiernos municipales en la ejecución de políticas públicas, se construye el siguiente indicador:

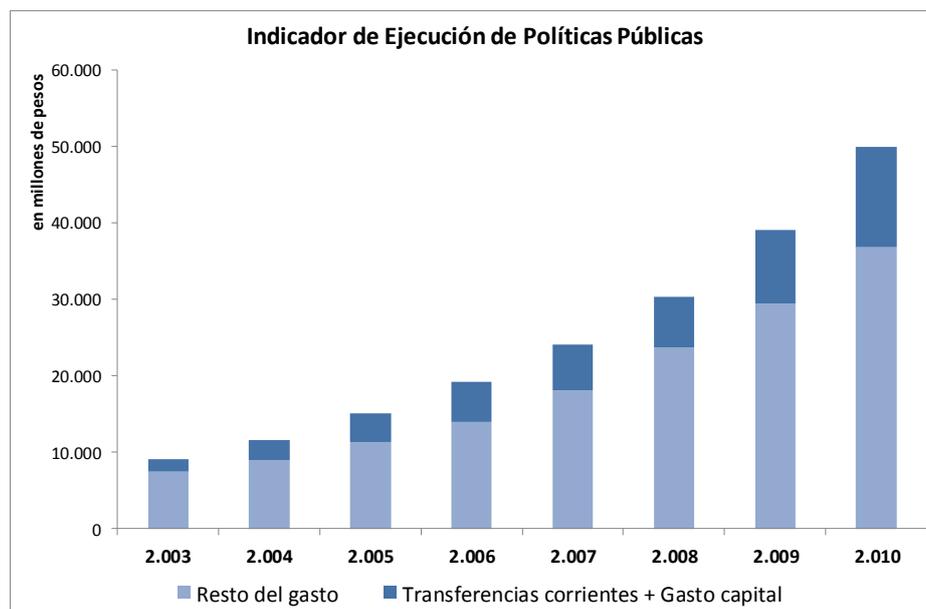
$$\text{Indicador de ejecución de políticas públicas} = \frac{\text{Gasto en transf ctes} + \text{Gasto de capital}}{\text{Gasto total}}$$

El indicador complementario al presentado sería la relación entre los gastos de funcionamiento (Personal y Bienes y Servicios) más los intereses de la deuda pública y el gasto total. Hasta hace algunos años, la capacidad de los municipios argentinos de gestionar políticas públicas era muy limitada, por lo que la mayoría de los recursos municipales se destinaban a cubrir los gastos de funcionamiento. A medida que los gobiernos locales van incrementando sus responsabilidades de gasto se esperaría que el indicador de ejecución de políticas públicas vaya incrementando su participación. En efecto, se observa que el

---

<sup>16</sup> La Ley N° 13.210 de la Provincia de Buenos Aires crea la policía comunal como un proyecto dirigido a municipios del interior de la provincia que no sobrepasen los setenta mil habitantes. Se conforma como una policía del municipio, administrada por la comunidad, y cuya conducción estratégica está a cargo del intendente. Los recursos son puestos a disposición desde el nivel provincial, y paralelamente funcionan los foros comunitarios municipales y vecinales en cada uno de los municipios, cuyo objetivo es controlar el funcionamiento y el desempeño de la policía.

indicador alcanzaba en 2003 un 17% a nivel consolidado y en 2010 este indicador asciende a un 26%, lo que implica un crecimiento del 56% punta contra punta.



En el numerador del Indicador de ejecución de políticas públicas se transparentan las nuevas acciones que llevan adelante los gobiernos locales: por un lado, todo lo relacionado con la asistencia social y el fomento del empleo se revela en la evolución del gasto en transferencias corrientes; por el otro, la evolución del gasto de capital muestra la injerencia municipal en la mejora de la infraestructura local y la ejecución de planes de vivienda.

Ahora bien, como decíamos antes, la estrategia para poder llevar adelante esos nuevos gastos fue la coordinación con los niveles superiores de gobierno. La necesidad de esa coordinación se hace aun más evidente si tomamos en cuenta que los gobiernos locales han incrementado su participación como co-ejecutores de políticas públicas, pero lo han hecho con un financiamiento que depende, en buena parte, de los otros dos niveles de gobierno. En efecto, si evaluamos las fuentes de financiamiento podemos observar que la participación de las transferencias Nacionales y Provinciales<sup>17</sup> (netas de transferencias por coparticipación o regímenes similares) en el gasto en transferencias corrientes y gasto de capital aumenta significativamente a partir del 2004, pasando de un 43% en ese año a un 87% en 2009. Cabe destacar que aunque en el año 2010 desciende un poco, siguen estando por encima de los niveles que tenía en los años anteriores al 2009.

<sup>17</sup> Las transferencias nacionales son aquellas que el Gobierno Nacional envía directamente a los municipios. Las transferencias provinciales son todas las transferencias que las provincias le realizan a sus municipios, ya sea con fondos nacionales o con fondos provinciales. El caso paradigmático aquí sería la Coparticipación ya que es considerada una transferencia provincial de acuerdo a esta definición, pero que incluye fondos nacionales.

Consolidado de Provincias	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010
TOJ/GK+GTC	67%	43%	52%	61%	62%	67%	87%	80%

TOJ = Transferencias de otras Jurisdicciones

GK + GTC = Gasto de Capital + Gasto en Transferencias Corrientes

Esto se puede explicar porque en el año 2003 empiezan a recuperarse los ingresos, luego de la crisis del 2001, pero el gasto corriente no responde automáticamente a este aumento de recursos, con lo cual los municipios tienen mayor margen para realizar otros gastos. Tal es así que los ingresos corrientes, entre 2002-2003, crecen un 30% y los gastos corrientes sólo lo hacen un 20%. A partir de este año la tendencia se revierte, ya sea por la recomposición salarial efectuada en el sector y el mayor gasto en bienes y servicios, dejando a los Municipios con menor margen para realizar gastos sin el financiamiento de la Nación o las Provincias.

Un caso particular de transferencias que vamos a analizar son las provenientes del **Fondo Federal Solidario (Fo.Fe.So)**<sup>18</sup>. Este fondo se constituyó en abril del año 2009, con el objetivo de sostener la actividad económica, a raíz de las repercusiones en nuestro país por la crisis de los mercados y los sistemas financieros de los países desarrollados.

Estas transferencias tienen como destino financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura social básica en los municipios. En el año 2010<sup>19</sup>, el conjunto de gobiernos locales recibieron \$2.239 millones por este concepto, lo que representa unos \$60 per cápita.

Si bien el Fo.Fe.So. no representa un gran porcentaje dentro de los ingresos totales del Consolidado Municipal (4,4% en 2010), es importante si analizamos qué porcentaje de la Inversión Real Directa financia, ya que representan un 26% del total del gasto al que se encuentra afectado. De esta forma, la implementación del Fondo ha sido muy relevante para los gobiernos locales para sostener el gasto en Inversión Real Directa, en un contexto de crisis internacional y de recomposición salarial, donde los municipios ven cada vez más comprometidos sus recursos sin afectación específica.

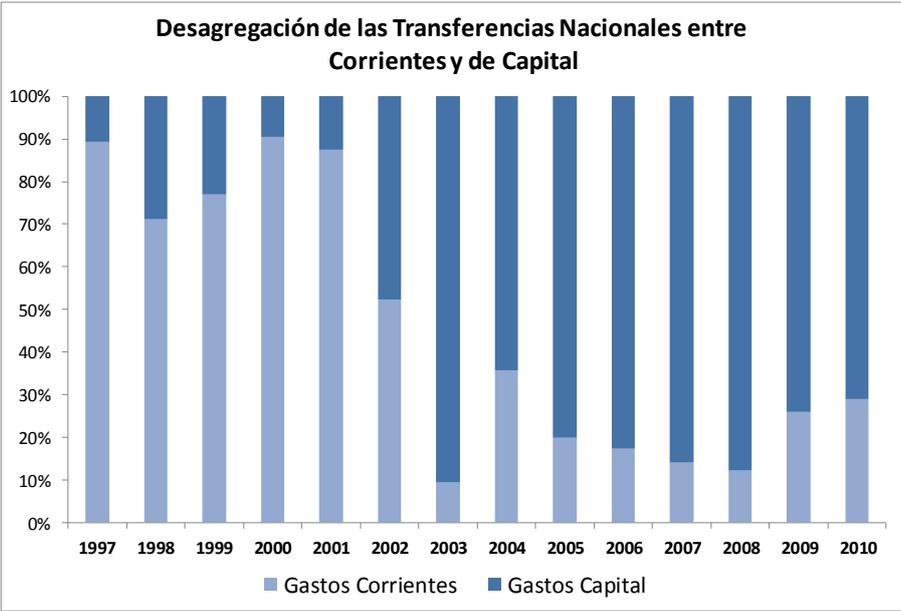
Otro caso que merece destacarse es el de las **Transferencias Nacionales directas a Municipios**. Dichas transferencias financian gastos corrientes y de capital y tienen, generalmente, un destino específico relacionado al Programa del cual provienen. Estos recursos, durante el período de estudio, fueron destinados a los servicios sociales y económicos que se encargan de ejecutar los Municipios. Dicha vía de financiamiento ha adquirido mucha relevancia para los gobiernos locales: entre el 2003 y el 2010 se

<sup>18</sup> Decreto Nº 206/09. El Fo.Fe.So se constituye con el 30% de las retenciones a las exportaciones de soja que percibe el Estado Nacional, y se distribuye a las provincias, las cuales deberán utilizarlo exclusivamente para financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales. La norma dispone, además, que las provincias distribuirán a sus municipios, al menos, el 30% del total de los fondos que reciban por este concepto.

<sup>19</sup> Si bien el Fo.Fe.So. se implementó en 2009, en este trabajo se analiza sólo el año 2010 en el cual tiene incidencia para los 12 meses.

incrementaron a una tasa del 76% promedio anual y representaron, en promedio, un 5,6% de los ingresos totales municipales, llegando a un máximo del 10,6% en el año 2009.

Si se observa este ítem desde una mirada más de largo plazo, encontramos que en el año 2002 ocurre un cambio cualitativo estructural en la política de transferencias nacionales. En efecto, tal como se observa en el gráfico, hasta ese año, las transferencias corrientes eran superiores a las transferencias de capital, tendencia que se revierte en el 2003, potenciándose, a partir de entonces, la participación de las transferencias de capital en el total, que representan, en promedio, el 80% de las transferencias nacionales totales en el periodo 2003-2010.



La mayor preponderancia de las transferencias de capital no es sólo nominal, sino que también tienen un impacto mucho más fuerte en el gasto municipal. Las transferencias nacionales de capital representan en promedio un 24,8% del total de gasto de capital municipal, mientras que las transferencias corrientes representan, en promedio, un 1,4% del total de gasto corriente municipal.

	Transf de Capital Nacionales / Gasto de capital Municipal	Transf ctes Nacionales / Gasto cte Municipal
2003	8,2%	0,1%
2004	5,0%	0,5%
2005	21,7%	1,1%
2006	31,3%	1,6%
2007	25,6%	0,9%
2008	31,3%	0,8%
2009	43,8%	3,4%
2010	32,0%	3,1%
<b>Promedio</b>	<b>24,9%</b>	<b>1,4%</b>

Si analizamos estas transferencias por Programa, encontramos que, para el periodo 2003-2010, la mayor participación la tienen aquellos que financian la construcción de viviendas, destacándose el programa habitacional “Techo Digno”. Entre los Programas que financian gastos corrientes, cobran importancia aquellos destinados a fines sociales como el de Seguridad Alimentaria cuyo objetivo es brindar asistencia a aquella población que no cuenten con los ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos<sup>20</sup>. En los cuadros que siguen se muestran los principales programas ejecutados a nivel municipal.

<b>TRANSFERENCIAS NACIONALES CONSOLIDADAS</b>	
<b>PRINCIPALES PROGRAMAS GASTO DE CAPITAL</b>	
Desarrollo De La Infraestructura Habitacional "Techo Digno"	20%
Desarrollo Urbano Y Vivienda	19%
Formulacion, Programacion, Ejecucion Y Control De Obras Publicas	15%
Urbanizacion De Villas Y Asentamientos Precarios	8%
Apoyo Para El Desarrollo De Infraestructura Urbana En Municipios	7%
Asistencia Tecnico - Financiera Para Saneamiento Hidrico	6%
Construcciones Viales	4%
Otros Programas	21%
<b>PRINCIPALES PROGRAMAS GASTO CORRIENTE</b>	
Seguridad Alimentaria	23%
Promocion Del Empleo Social, Economia Social Y Desarrollo Local	22%
Acciones Del Programa De Ingreso Social Con Trabajo	18%
Acciones De Promocion Y Proteccion Social	7%
Desarrollo Estrategias En Salud Social Y Comunitaria	4%
Otros Programas	26%

Como se ve en los mismos, los programas que financian gasto de capital tienen como prioridad la construcción de viviendas, obras hídricas y de saneamiento básico y el desarrollo de infraestructura urbana en los municipios. Por su parte, los programas que financian gasto corriente se concentran en el fomento de la integración social y el desarrollo humano, la reducción de situaciones de vulnerabilidad social, además de brindar asistencia alimentaria directa a familias indigentes y desarrollar la economía social como modelo organizativo para el desarrollo local. Asimismo se incluyen programas tendientes a la formulación y promoción de planes que reduzcan las inequidades en las condiciones de salud de la población.

### Evolución por regiones

Si analizamos el indicador de ejecución de políticas públicas a nivel regional, el cual se presenta en el cuadro que sigue, encontramos que la región que experimentó un mayor

<sup>20</sup> Se da prioridad a familias indigentes, a las embarazadas, niños menores de 14 años, discapacitados y adultos mayores en situación de riesgo.

incremento es el NOA con un 161% punta contra punta, mientras que la sigue la región Centro con un 58% entre 2003 y 2010.

INDICADOR DE CO EJECUCIÓN DE POLÍTICAS REGIONAL								
	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010
<b>CENTRO</b>	15%	19%	22%	25%	23%	19%	23%	24%
<b>CUYO</b>	17%	21%	24%	24%	25%	21%	26%	27%
<b>NEA</b>	21%	27%	25%	27%	27%	24%	24%	29%
<b>NOA</b>	13%	25%	30%	31%	31%	29%	29%	34%
<b>PATAGONIA</b>	27%	34%	30%	34%	30%	27%	29%	28%

Sin embargo, se observa nuevamente la importancia de la coordinación con los niveles superiores de gobierno, ya que esas dos mismas regiones son las que presentan una mayor proporción del gasto en ejecución de políticas financiado con transferencias de otras jurisdicciones. En efecto, la mencionada relación alcanza, como promedio para el periodo considerado, un 79% para el NOA y un 67% para el Centro y es superior al 50% para todas las regiones, con excepción de Cuyo que alcanza un 45%.

Merece destacarse una situación particular que se da en los indicadores del NOA. Esta región, en el 2003, sólo ejecutaba un 13% del gasto total en gasto de capital y transferencias corrientes y lo hacía con el 100% de financiación de otras jurisdicciones. A lo largo del periodo, y llegando al año 2010, la participación de esta financiación cae pero el gasto aumenta, con lo cual esta región no sólo está incrementando el gasto para la co-ejecución de políticas públicas sino que también está procurando financiar parte de esos gastos con recursos propios. Tal es así que el crecimiento de las transferencias de capital de otras jurisdicciones entre el 2009 y el 2010 fue del 48% y el de la Inversión Real Directa un 52%.

En lo que respecta al **Fondo Federal Solidario** a nivel regional, lo que podemos observar es que la mayor incidencia del Fondo en el gasto en inversión Real Directa se da en el NEA, y la menor, en la región Centro.

	FOFESO / IRD
<b>CENTRO</b>	19%
<b>CUYO</b>	36%
<b>NEA</b>	45%
<b>NOA</b>	32%
<b>PATAGONIA</b>	21%

Por último, verificaremos la evolución regional de las **Transferencias nacionales a municipios**. Si bien es evidente que, en todos los casos, se experimentó un fuerte crecimiento en el periodo bajo análisis, el mayor crecimiento promedio anual se da en la región Centro con un 89,8%, mientras que el más bajo se encuentra en la región NEA con un 39,9%.

REGION	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>CENTRO</b>	39.338	65.942	535.853	1.284.220	1.019.359	1.338.263	3.569.686	3.490.884
<b>PATAGONIA</b>	5.682	18.890	34.861	54.253	115.305	160.459	220.782	295.567
<b>CUYO</b>	6.739	6.830	23.704	15.492	27.488	42.883	71.851	124.827
<b>NOA</b>	15.658	16.406	60.117	36.391	76.774	91.823	188.214	247.512
<b>NEA</b>	15.445	20.731	53.476	62.413	66.772	68.679	108.108	161.674
<b>Total general</b>	<b>82.862</b>	<b>128.799</b>	<b>708.011</b>	<b>1.452.770</b>	<b>1.305.698</b>	<b>1.702.106</b>	<b>4.158.642</b>	<b>4.320.464</b>

(\*) en miles de pesos

Cabe destacar que a nivel regional se verifica, al igual que a nivel consolidado, la mayor participación de las transferencias de capital en el total de transferencias nacionales. La única excepción la constituye la región de Cuyo en el periodo 2004-2006. El programa que explica esta diferencia es de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local que apunta al desarrollo social económicamente sustentable, con el objetivo de generar empleo y mejorar la calidad de vida de las familias promoviendo la inclusión social y la participación en espacios comunitarios.

Continuando con el análisis por Programa, a nivel regional, el Programa Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno", que como señaláramos es el que mayor nivel de ejecución tiene durante el período 2003-2010, se concentra principalmente en la región Centro, donde tiene un 97,6% de ejecución. Por su parte, el Programa Seguridad Alimentaria (el de mayor ejecución entre los que financian gasto corriente), tiene un 95,4% de ejecución en la misma región.

Siguiendo esta lógica podemos mencionar los Programas con mayor participación en cada región:

- Centro: además del Programa "Techo Digno", otros programas importantes son: "Desarrollo Urbano y Vivienda" y "Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios". En cuanto a los que financian gasto corriente encontramos: "Seguridad Alimentaria", "Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local" y "Acciones del Programa de Ingreso social con Trabajo".
- Cuyo: el principal Programa ejecutado en la región es el de Fortalecimiento Comunitario del Hábitat. El objetivo de estos fondos es el mejoramiento del hábitat, a través de proyectos integrales, en el cual se tiene en cuenta la participación comunitaria y la autogestión. Este programa contempla no sólo la construcción de viviendas sino también la construcción de centros integrales comunitarios. En cuanto a los gastos corrientes, el Programa de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local es el de mayor ejecución.
- NOA: al igual que en Cuyo, el Programa "Fortalecimiento Comunitario del Hábitat" cobra una significativa importancia en la región, así como también "Desarrollo Urbano y Vivienda". En cuanto a los gastos corrientes, los Programas "Acciones del Programa de Ingreso Social Con Trabajo" y "Acciones De Promoción y Protección

Social” suman aproximadamente el 50% del total de Programas con destino a gastos corrientes en esa región.

- NEA: Al igual que en la región de Cuyo el Fortalecimiento Comunitario del Hábitat cobra una significativa importancia en el área. Asimismo, en cuanto a los programas que financian gastos corrientes, el más importante es el Programa de “Actividades Centrales” de la Jefatura de Gabinete que apunta a dar asistencia técnica a las administraciones gubernamentales.
- Patagonia: el Programa de “Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Publicas” representa más del 60% del total de transferencias que recibe la región. En cuanto a los que financian gasto corriente, el más relevante es el Programa de “Actividades Centrales” mencionado anteriormente.

## **REFLEXIONES FINALES**

El análisis de la situación fiscal de los gobiernos locales en Argentina tiene infinidad de aristas que deben estudiarse y profundizarse. En este trabajo, se realizó una breve descripción de la evolución global, para luego concentrar el análisis, consolidado y regional, en dos cuestiones que en los últimos años están adquiriendo profunda relevancia: las posibilidades de autofinanciamiento municipal y el reciente protagonismo de los gobiernos locales en la ejecución de políticas destinadas a la asistencia social y la inversión real directa.

En cuanto a la evolución del indicador de autofinanciamiento, si bien la evolución reciente no es la esperada, el conocimiento de dicha situación es una herramienta que refuerza la necesidad de seguir profundizando el trabajo con los gobiernos locales para que puedan mejorar la capacidad de administración financiera y contar con más y mejor información para la toma de decisiones.

En este sentido, desde la DNCFP se están encarando un conjunto de actividades que permiten poner a disposición de los municipios ofertas de capacitación, así como también trabajar en el fortalecimiento de las Direcciones Provinciales de Asuntos Municipales para que éstas perfeccionen su rol de coordinación con el tercer nivel de gobierno. Adicionalmente, en forma conjunta con el Foro de Direcciones de Presupuesto y Finanzas, se está trabajando en la generación de instrumentos que simplifiquen la tarea de homogenización de la información fiscal municipal, lo que facilitará la disponibilidad de datos completos, oportunos, periódicos y confiables.

Por su parte, el indicador de co-ejecución de políticas nos muestra cuán importantes están siendo los gobiernos locales en canalizar los requerimientos de los ciudadanos. Dicha importancia se manifiesta especialmente en políticas que apuntan a la reducción de situaciones de vulnerabilidad social y aquellas relacionadas en la mejora de la infraestructura de servicios urbanos.

La vinculación de los dos indicadores analizados a lo largo del trabajo nos muestra la necesidad, de cara al futuro, de implementar acciones que refuercen la sostenibilidad del nuevo rol de los municipios. Para ello es necesario potenciar las herramientas con las que cuentan los gobiernos locales para eficientizar la recaudación propia. A su vez, resulta indispensable seguir coordinando los esfuerzos del Gobierno Nacional y de las Jurisdicciones Provinciales para posibilitar que los municipios continúen en un sendero de crecimiento sostenido. Esto permitirá que incrementen su capacidad de respuesta para afrontar los constantes desafíos que proponen la gestión pública y las crecientes demandas de la sociedad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGÜERO H., Amanda y CASAÑO, Rosana; “La autonomía económica-financiera legal versus la real en los gobiernos sub-nacionales”. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Juan, Mayo 2009.
- BECERRA, Marcelo, “Influencia de los aspectos fiscales en las políticas sociales” Observatorio Social SIEMPRO – UNESCO, diciembre 2001.
- CASTELLS, Antoni, “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal.” Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas: 2 (IIº semestre), México, 1999.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; “Descentralización Fiscal: Marco conceptual”, Serie Política Fiscal Nº 44, Santiago de Chile. 1993
- HOCHMAN, Oded, "Land Rents, Optimal Taxation and Local Fiscal Independence in an Economy with Local Public Goods". Journal of Public Economics, 1981. Reimpreso en Advanced Urban Economics (H. w. Richardson ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK, 1998.
- NICKSON, Andrew (1998), “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”, en Reforma y Democracia Nº 12, Octubre 1998, Caracas.
- PORTO, Alberto. “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”. Universidad Nacional de la Plata, Marzo 2004.