

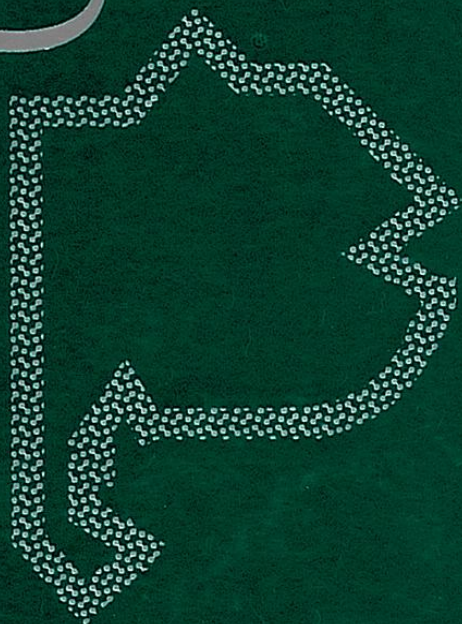
DE ECONOMIA

Nº 19

CUADERNOS

336  
8A

Evolución y perspectivas  
del Sector Público  
Municipal Bonaerense



Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
República Argentina



## **Autoridades**

**Dr. Eduardo Duhalde**  
Gobernador

**Sr. Rafael Romá**  
Vicegobernador

**Lic. Jorge Remes Lenicov**  
Ministro de Economía

**Lic. Ricardo Cossio**  
Secretario de Ingresos Públicos

**Lic. Gerardo Otero**  
Subsecretario de Finanzas

**Lic. Jorge Sarghini**  
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

**Lic. Eduardo Cerimedo**  
Jefe de Asesores

**Coordinador**  
**de la Serie Cuadernos de Economía**

**Lic. Francisco Miguel Payo**

# Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense

## Lic. Mirta Basile\*

La autora agradece los valiosos aportes efectuados por la Lic. Claudia Alvarez, como así también los comentarios realizados por el Lic. Juan F. Urlezaga. Se destaca la colaboración prestada por la Señorita Andrea Sosa en el procesamiento de la información de base.

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Septiembre de 1996.

*\*Economista de la Universidad Nacional de Mar del Plata, donde se desempeñó como docente, al igual que en la Universidad del Salvador y de la Universidad Argentina de la Empresa. Llevó adelante tareas presupuestarias en su paso por el Ministerio de Economía de la Nación. Como consultora ha trabajado para el Consejo Federal de Inversiones, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la UNICEF. Actualmente se desempeña como asesora de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

---

# Prólogo

La Provincia de Buenos Aires, beneficiaria y factor determinante del contexto de estabilidad de precios y continuidad política, está llevando a cabo una profunda transformación de la organización del Estado. Para ello recuperó la figura del presupuesto como ley fundamental, puso énfasis en el equilibrio fiscal y reivindicó los principios del federalismo fiscal como norma de conducta que debe regir las relaciones financieras entre los distintos niveles de gobierno.

Esta concepción que caracteriza a la administración provincial también trasciende a las administraciones municipales.

Sin interferir en la autonomía jurisdiccional, el Gobierno bonaerense ha instrumentado un conjunto de medidas destinadas a reordenar la relación financiera con los Municipios e impulsar el cumplimiento de pautas tendientes a observar el equilibrio presupuestario, reducir el endeudamiento y disminuir los niveles de dependencia con el gobierno central.

En los últimos años la relación financiera entre el Gobierno provincial y los Municipios evolucionó con el crecimiento de los recursos girados y la eliminación de la discrecionalidad en los mecanismos de transferencia. Paralelamente se impulsaron programas de descentralización que abrieron para las comunas nuevas fuentes de financiamiento, cuyo acceso está directamente relacionado con el cumplimiento de pautas que hacen al buen funcionamiento de las administraciones municipales.

La Descentralización Administrativa Tributaria, que permite a los Municipios administrar impuestos provinciales, y el Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (PFM) que descentraliza los beneficios del crédito del Banco Mundial, seña-

lan dos ejemplos claros del camino emprendido.

En la actualidad los problemas más severos que deben resolver los Municipios, corresponden a la estructura interna de su organización administrativa.

La mayoría de las dificultades tienen su origen en una crisis estructural que comenzó a manifestarse con mayor severidad en 1995, cuando culminó el ciclo de crecimiento de los recursos tributarios y quedaron al descubierto los desequilibrios que antiguamente eran disimulados por la alta inflación y más recientemente por el aumento de los ingresos.

La Provincia de Buenos Aires está realizando enormes esfuerzos para llevar a cabo un saneamiento completo de las cuentas públicas municipales y para que estas reiteren en la práctica el comportamiento prudente y de eficiencia que el gobierno provincial impulsa como base del funcionamiento de sus propias organizaciones.

Esta política tiene una importancia vital en Buenos Aires que, con el 32% del total del gasto provincial consolidado en manos de los Municipios, es la jurisdicción más descentralizada del país.

Esta nueva entrega de Cuadernos de Economía, referida a la problemática municipal, mantiene el objetivo de poner en conocimiento público los análisis y los diagnósticos realizados sobre temas que hacen al interés de la comunidad.

Las consideraciones y propuestas que se formulan pueden no coincidir con las posiciones que impulsa el Ministerio de Economía; pero lo importante es que sirvan como un aporte para tomar conciencia de la temática económica y generar el debate sobre las futuras políticas a implementar.

*Jorge L. Remes Lenicov*

Ministro de Economía  
Provincia de Buenos Aires

# Indice

## Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense

	pág
<b>INTRODUCCION</b>	9
<b>CAPITULO 1: EL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	10
1. EL CONTEXTO FISCAL NACIONAL.	10
2. LA SITUACION EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	10
3. OBJETIVOS DEL TRABAJO.	11
4. LIMITACIONES DEL TRABAJO.	11
5. ASPECTOS METODOLOGICOS.	11
6. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INFORMACION FISCAL MUNICIPAL.	12
7. SINTESIS DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN EL PERIODO 1991 - 1995.	14
8. PERSPECTIVAS.	20
<b>CAPITULO 2: ANALISIS DE LA EVOLUCION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL PERIODO 1991 - 1995</b>	23
1. EVOLUCION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES.	23
1. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS.	24
2. LOS RECURSOS DE ORIGEN MUNICIPAL.	26
3. LOS RECURSOS PROVENIENTES DE OTRAS JURISDICCIONES.	29
2. EVOLUCION DE LAS EROGACIONES MUNICIPALES.	31
1. EROGACIONES SEGUN SU CARACTER ECONOMICO Y SU OBJETO.	32
2. EROGACIONES SEGUN SU FINALIDAD.	36
3. EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.	39
4. EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y EL RESULTADO.	41
5. EVOLUCION DE INDICADORES FISCALES Y DE GESTION.	43
1. INDICADORES FISCALES.	43
2. INDICADORES DE GESTION.	45

	pág
<b>CAPITULO 3: EL SECTOR FISCAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS</b>	47
1. BREVE CARACTERIZACION SOCIO-ECONOMICA.	47
2. SINTESIS COMPARATIVA DE LA EVOLUCION FISCAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS.	48
3. LA EVOLUCION FISCAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS.	53
1. LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO.	53
2. LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR.	60
<b>CAPITULO 4: EL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN EL MARCO DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL</b>	67
1. SINTESIS DEL COMPARATIVO PROVINCIA-MUNICIPIOS.	67
2. SIGNIFICATIVIDAD DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL RESPECTO DEL NIVEL PROVINCIAL.	67
3. COMPARATIVO DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL-PROVINCIAL.	69
1. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO Y RESULTADO PRESUPUESTARIO.	69
2. INGRESOS.	70
3. GASTOS.	71
<b>ANEXOS</b>	73
1. METODOLOGIA APLICADA EN LA ESTIMACION DE LA SITUACION PRESUPUESTARIA DE MUNICIPIOS SIN INFORMACION.	74
2. CRITERIOS UTILIZADOS EN LA MODIFICACION DE LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.	75
3. ANALISIS DE LAS NORMAS LEGALES SANCIONADAS A PARTIR DE 1995.	77
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	81

## **Introducción**

El presente trabajo analiza la evolución de las finanzas públicas del conjunto de municipios de la provincia de Buenos Aires. Su objetivo es realizar un diagnóstico de la situación general al cierre del ejercicio 1995 y delinear las perspectivas esperadas para el sector. Escapa al propósito de este trabajo el análisis de la situación fiscal de cada comuna en particular.

También, procura explicitar las principales normas legales provinciales relacionadas con las finanzas municipales, vigentes al 31 de marzo de 1996.

El trabajo utiliza indistintamente los términos: Municipio, Comuna y Partido los cuales tienen diferentes significados en otros Estados Federales, pero no en la Provincia de Buenos Aires.

El Capítulo 1 contextualiza, delinea y evalúa las perspectivas de la problemática del sector. De modo tal que a través de su lectura se puede adquirir una acabada idea del encuadre general de las cuentas públicas municipales. Quien lo desee puede limitar la lectura a este capítulo puesto que los restantes detallan, precisan y analizan con mayor profundidad cada una de las conclusiones que en éste se presentan.

El Capítulo 2 define conceptualmente los distintos componentes de los ingresos, gastos y del financiamiento del sector público municipal bonaerense. El orden temático no resulta arbitrario. La disponibilidad de recursos es necesaria para la concreción del gasto, que es consecuencia de las funciones específicas del sector público municipal. Luego, interesan los recursos con los que contó para desempeñar sus funciones de lo cual devino el resultado presupuestario y financiero. En ese orden (recursos, gastos y resultado) efectúa un análisis pormenorizado del comportamien-

to registrado durante el período 1991/1995. La particularidad del mismo está constituida por la inclusión de conceptos tales como: necesidad de financiamiento, resultado presupuestario y fuentes de financiamiento, los cuales no se calculan en las ejecuciones presupuestarias municipales. Por último, presenta un conjunto de indicadores fiscales seleccionados para que, a partir de su interrelación, se caracterice la evolución fiscal municipal. Los indicadores de gestión constituyen un aporte para detectar la necesidad de financiamiento que surge de la prestación de cada servicio al vincular sus gastos con sus recursos específicos. Su contribución al diseño de la política de gastos y recursos es más que relevante.

El Capítulo 3 presenta la información presupuestaria agrupando los municipios de la Provincia en Conurbano e Interior. Este agrupamiento considera las características demográficas, sociales y económicas de cada grupo. Ello, aunado a las diferentes gestiones comunales, ocasionó estructuras tributarias especiales, así como también particulares asignaciones del gasto. Como consecuencia de ello, la evolución del resultado presupuestario y financiero fue diferencial. El presente trabajo resaltaré tales aspectos.

Finalmente, el Capítulo 4 compara la significatividad de las finanzas municipales respecto del sector público provincial y realiza un paralelo entre el comportamiento de ambos. La importancia cuantitativa del sector municipal se pone de manifiesto en dicha comparación. De igual modo surgen las diferencias o coincidencias en las políticas de recursos y de gastos llevadas a cabo por cada uno de los ámbitos de gobierno.

## Capítulo 1

# El Sector Público Municipal en la Provincia de Buenos Aires

### 1. EL CONTEXTO FISCAL NACIONAL

Nuestra Constitución Nacional establece un sistema de gobierno federal que consta de tres niveles: nacional, provincial y municipal. En su artículo 122 establece: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

En los últimos años, se inició en el ámbito nacional, y fue acompañado por el accionar de los Gobiernos Provinciales, un complejo proceso (privatizaciones, desregulaciones, saneamiento financiero, etc.) que dio lugar a un cambio estructural en la mayor parte del sector público argentino. Este proceso se implementó a comienzos de la década del noventa y a partir de 1991 se insertó en un marco general caracterizado por un significativo crecimiento de la actividad económica y por una desaceleración en el ritmo de crecimiento del nivel general de precios.

Existe el convencimiento de que la reforma presenta cierto retraso en el sector público municipal, el cual tiene como natural complicación la diversidad de comunas que existen en nuestro país. El cambio estructural no estará completo si no se extiende al sector público municipal.

Este sector toma particular importancia porque, como parte de la reforma, tanto los ámbitos académicos como el propio gobierno pregonan la necesidad de una mayor descentralización de los servicios prestados por el Estado. Se afirma que las comunas deberían tomar a su cargo la prestación de algunos servicios que hoy realizan otros niveles de gobierno. Ello sería porque estarían en condiciones de captar con más precisión las necesidades y podrían satisfacer mejor las demandas debido a la mayor proximidad de los ciudadanos. A su vez, éstos podrían también ejercer un mayor grado de fiscalización y control en la ejecución de los proyectos estatales.

Las modificaciones en este sector fueron también impulsadas por los otros dos ámbitos de gobierno al firmar en agosto de 1993 el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, el cual requirió el compromiso de los gobiernos provinciales

de promover modificaciones en las tasas municipales.

Paradójicamente -por la importancia que reviste el sector público municipal- resulta difícil encontrar estadísticas sistematizadas referidas a sus aspectos fiscales. A tal punto llega esta realidad que algunas publicaciones oficiales citan estimaciones indirectas al presentar la cuantificación de la evolución de sus recursos y gastos<sup>1</sup>. Se estima que en 1991<sup>2</sup> los municipios de todo el país ejecutaron el 8% del gasto total del sector público, lo cual equivale al 2% del PBI.

### 2. LA SITUACION EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

La Constitución de la provincia de Buenos Aires en la sección séptima establece el marco legal general del Régimen Municipal, el cual es definido en detalle en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modificatorias).

En la provincia, desde diciembre de 1991 y hasta diciembre de 1995, existieron 127 Municipios<sup>3</sup>. Se estima que durante 1991 estos realizaron un gasto total equivalente al 2,6% del Producto Bruto Geográfico. Tales erogaciones equivalieron al 49% de los egresos del sector público provincial. Para adicionar elementos que den idea de la magnitud del sector, puede decirse que en dicho año el nivel de gastos de las comunas bonaerenses superó los egresos ejecutados por la provincia de Córdoba o por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El Gobierno de la Provincia sistemáticamente ha impulsado modificaciones de naturaleza diversa en el sector municipal. Estas se han acentuado especialmente en los últimos años. Como consecuencia de ello, el sector cuenta con una serie de instrumentos

<sup>1</sup> "Argentina en Crecimiento 1995-1999" Poder Ejecutivo Nacional - Tomo I. Anexo VI, Método usado para el cálculo del gasto público comprometido consolidado.

<sup>2</sup> "El gasto público consolidado" M. Flood y M. Harriague. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación.

<sup>3</sup> A partir del 10 de Diciembre de 1995 comenzaron a funcionar nuevos Municipios con los que en la actualidad son 134.



que contribuirán a mejorar su accionar.

Los Municipios bonaerenses presentan diferencias socioeconómicas "per se". Ello sumado, a las particulares características de cada gestión, ocasionó que los cambios estructurales del sector público de cada Municipio sea diferencial. A través del estudio puntual de casos se ha detectado que los Partidos bonaerenses registran avances y/o atrasos de naturaleza dispar, ya sea en materia de administración tributaria como en lo atinente a la actualización de las técnicas presupuestarias; a la utilización de la informática; a la organización administrativa, para citar algunos aspectos.

Cuantificar la evolución reciente, formular su diagnóstico y delinear las perspectivas futuras del sector en su conjunto, permitirá contar con mayores herramientas para el diseño de las políticas fiscales.

### **3. OBJETIVOS DEL TRABAJO**

La intención del presente trabajo es analizar la reciente evolución del sector público de los partidos de la provincia de Buenos Aires, a la luz de los datos existentes. Estos, esencialmente se refieren a la ejecución de recursos y gastos sobre los cuales se consiguió una cobertura significativa.

Asimismo, durante 1995 se realizaron algunos estudios de casos. En efecto, ya sea por el pedido específico de las autoridades comunales o bien por decisión del propio Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, se analizó la evolución del sector público de determinados partidos. El presente trabajo mencionará algunas conclusiones extraídas en tal oportunidad.

Ello amplía las posibilidades del presente documento, el cual se propuso mantener cierta rigurosidad y considerar sólo información e indicadores confiables. Sin perjuicio de ello, los elementos disponibles permiten sacar conclusiones respecto al comportamiento fiscal municipal del período 1991-1995.

También, es intención del presente transferir algunas experiencias sobre la utilización de las cuentas presupuestarias municipales, así como definir con precisión sus distintos componentes.

Además, se propone especificar el marco legal en el que se desarrolla el accionar municipal en la actualidad. Con el fin de otorgar mayores elementos de análisis se efectúa una síntesis de las normas legales sancionadas durante el período comprendido entre enero de 1995 y marzo de 1996. Para agilizar la lec-

tura, la citada síntesis se adjuntó como anexo al presente trabajo.

### **4. LIMITACIONES DEL TRABAJO**

El análisis que se presenta contó con las ejecuciones presupuestarias, como única fuente de información; por lo cual careció de otros datos del sector de modo agregado y sistematizado, lo cual constituye una limitación.

Con el fin de dar una idea sobre la importancia que ello tiene, caben realizar algunos comentarios. Tomando el caso particular de la recaudación tributaria de los Municipios, como un mero ejemplo, se destaca que deducir los motivos por los cuales registraron un determinado comportamiento obviamente resultaría importante. Para ello se requerirían datos respecto al grado de cobrabilidad, base imponible, alícuotas, exenciones impositivas, etc. Ellos no están disponibles para el conjunto de comunas por lo cual el análisis no puede hacer inferencias respecto a los niveles de imposición, a la eficiencia en la administración tributaria, etc.

Esta situación se repite en otros aspectos fiscales significativos; v.g.: eficiencia y eficacia del gasto, cantidad y calidad de servicios prestados, etc.; lo cual limita la cantidad de conclusiones que se obtienen de un análisis, pero no invalida las que en el mismo se presentan.

### **5. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

La información correspondiente al ejercicio del año 1991 fue provista por la Dirección de Asuntos Municipales, la que efectuó el relevamiento a partir de los ejecutados presupuestarios de cada Partido. A partir del año 1992 la base de información son los cálculos de recursos y las ejecuciones presupuestarias de gastos remitidos por las propias comunas al Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. En todo el período se incluyen los datos correspondientes a los organismos descentralizados o entes cuyos presupuestos, en algunos casos, no consolidan con los de los municipios.

La cobertura de la información disponible no alcanzó a la totalidad de las comunas, sin embargo su representatividad excedió en todos los años el 95%. Por ello debieron realizarse estimaciones de las ejecuciones presupuestarias faltantes. En el Anexo 1 se

especifica la cobertura de la información disponible y la metodología aplicada en las estimaciones.

Durante el período analizado, la cantidad de comunas tuvo algunos cambios, los cuales vale la pena especificar. En marzo de 1991 se produjo la creación del Municipio de Florentino Ameghino en territorio del Municipio de General Pinto<sup>4</sup> con lo cual la totalidad de Partidos fue de 127.

A fines de 1993 se crearon nuevos Partidos, lo cual produjo modificaciones en algunas comunas preexistentes. Considerando los nuevos Municipios, cuyas autoridades surgieron del acto eleccionario de mayo de 1995<sup>5</sup>, a fines de dicho año existían 134 comunas en la provincia de Buenos Aires. Por Ley N° 11752 (art. 10) se dispuso que se considerará último ejercicio financiero de los municipios preexistentes que dieron origen a nuevas comunas, al período transcurrido entre el primero de enero de 1995 y el 10 de diciembre de 1995. Asimismo se considera primer ejercicio de los nuevos municipios el período comprendido entre el 10 de diciembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1996.

Se estima que el aumento del número de partidos no tiene una incidencia relevante en la evolución de los ingresos y gastos, del período 1991/1995 del conjunto de los mismos, puesto que impactará recién en los niveles del próximo ejercicio fiscal.

En otro orden de ideas, se consideró que el comportamiento del sector público municipal debería vincularse con las características demográficas, sociales y económicas de cada comuna. Sin embargo, el estudio fiscal de cada Municipio en particular excedía los propósitos del presente trabajo. Por ello, se decidió encarar el análisis del comportamiento fiscal a nivel regional. Con tal fin se efectuó un relevamiento

<sup>4</sup> El Municipio de Florentino Ameghino fue creado por Ley N° 11071.

<sup>5</sup> Por Ley N° 11480 (noviembre de 1993) se modificó el territorio de E. Echeverría, San Vicente, Florencio Varela y se creó el Municipio Presidente Perón. Por Ley N° 11550 (septiembre de 1994) sobre territorio de E. Echeverría se creó el Municipio de Ezeiza, y se modificaron los territorios de San Vicente y Cañuelas. Por Ley N° 11551 (octubre de 1994) sobre territorio de Gral. Sarmiento se crearon los Municipios de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas y se incorporó al Partido de Pilar la localidad de Del Viso. Por Ley N° 11584 (diciembre 1994) se creó el Partido de Punta Indio sobre territorio de Magdalena. Por Ley N° 11610 (diciembre de 1994) sobre territorio de Morón se crearon los Municipios de Hurlingham e Ituzaingó.

de las regionalizaciones existentes<sup>6</sup> de la provincia de Buenos Aires. A veces, estas respondían a una finalidad muy específica (v.g.: salud) o presentaban cierta desactualización. En otros casos se efectuaba la regionalización considerando la proximidad geográfica de las comunas o bien ponderando sus posibilidades económicas futuras, más que las actuales. La elección de una regionalización a los fines del presente trabajo era difícil. Simultáneamente, al observarse la evolución fiscal de cada Partido se concluyó que, en términos generales y en un grado muy importante la misma respondía a cada gestión comunal y se independizaba de sus características socioeconómicas.

No obstante ello, casi todas las regionalizaciones consultadas coincidían en distinguir a las comunas del conurbano bonaerense de las del Interior. Por ello se optó por agrupar el sector público de las comunas considerando únicamente si pertenecían o no al conurbano bonaerense, en su versión restringida. El análisis fiscal se abordó para ambos casos; en particular, lo cual permitió obtener algunas conclusiones significativas.

Cabe resaltar que la información brindada en el presente estudio está expresada en valores nominales dado que, estabilidad del nivel de precios mediante, ésta es la modalidad que últimamente se está adoptando al efectuarse los análisis presupuestarios.

## 6. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INFORMACION FISCAL MUNICIPAL

La información fiscal municipal bonaerense tiene algunas particularidades que la diferencian respecto a la presentada por los sectores públicos provincial y nacional.

A continuación se consideran una serie de aspectos que deben ser tenidos en cuenta al utilizar la información municipal emergente de las ejecuciones presupuestarias.

Cabe hacer una referencia sobre los clasificadores presupuestarios utilizados por las comunas. La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6768/58 y modificatorias) establece (art. 114) que

<sup>6</sup> En "Un modelo de desarrollo Regional" el Dr. Ruby Hernández especifica la propuesta de la SE.PLA.DE. y las regiones del Plan Trienal para luego proponer una delimitación regional propia para la Provincia. En Cuadernos de Economía N° 6 los autores utilizan un agrupamiento específico de los municipios bonaerenses.

"... el Departamento Ejecutivo podrá dictar el Clasificador de Gastos... que formará parte del presupuesto anual". El Reglamento de Contabilidad (vigente a partir de enero de 1992) señala (art. 83) que "... a falta del clasificador... se guiará por el que forma parte de este Reglamento...". En la práctica, las comunas utilizaron en sus registros presupuestarios el Nomenclador de las Clasificaciones de los Recursos y Erogaciones especificado en la Ordenanza General N° 237/78, similar al sugerido por el Reglamento de Contabilidad. En el presente trabajo, las clasificaciones de los datos presentados por los municipios fueron modificados con dos intenciones, a saber:

i. Para poder conocer el resultado presupuestario del ejercicio. De tal modo se elaboró un esquema al estilo "ahorro-inversión-financiamiento" el cual no suele presentarse en los presupuestos municipales.

ii. Para homogeneizarlos y poder sumar la totalidad de las comunas y obtener un consolidado que pueda ser comparado con el sector público provincial.

En el Anexo 2 se explicitan cada una de las modificaciones realizadas en el clasificador presupuestario.

Por otra parte se testeó la información municipal con otras fuentes. En la realización de esta tarea se encontraron divergencias al confrontar algunos datos emergentes de las ejecuciones presupuestarias de los distintos Partidos con los que surgen de los registros de los organismos provinciales.

Como ejemplo se considera el caso particular de los recursos por participación de impuestos en cuyos registros toma importancia lo establecido por la Ley N° 10861 (art. 4). La misma dispuso que la Contaduría General de la Provincia retendría a los Municipios, desde el primer día hábil del mes siguiente al devengamiento, los importes correspondientes a los aportes y contribuciones previsionales y de obra social, así como los montos que por tales conceptos adeuden los entes comunales. De existir, también se deducen de las transferencias de ingresos por coparticipación otras obligaciones, tales como: amortización de préstamos del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal; devolución de anticipos impositivos; pagos al CEAMSE; etc. Este aspecto ocasionó algunos problemas en lo atinente a las imputaciones presupuestarias que realizan las comunas, las que a veces registran la coparticipación neta de tales retenciones.

En otras ocasiones imputan como participación de impuestos otras transferencias del Gobierno Provincial, tales como los recursos derivados del producido

de juegos de azar; préstamos y aportes no reintegrables, para dar algunos ejemplos.

Como consecuencia de ello los montos consignados en los cálculos de recursos Municipales como percepciones en concepto de participación de impuestos no coinciden siempre con los registros de la Contaduría General de la Provincia o de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales.

Asimismo, en algunos Partidos que registran la remesas por coparticipación neta de retenciones (por aportes previsionales y contribuciones a la obra social) tampoco imputan las contrapartidas de egreso pertinentes, por lo cual, es probable que en estos casos, se subestime el gasto en personal.

Sin embargo, las diferencias entre los registros de las dependencias provinciales y los cálculos de recursos municipales a nivel consolidado resultaron relevantes en el año 1991; en tanto que en los restantes ejercicios fiscales no fueron significativas. Pero al considerar cada Municipio en particular se observan casos con muchas divergencias por lo cual la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales está llevando a cabo la tarea de acordar con los mismos la modalidad de imputación.

Debido a estas dificultades los cuadros que figuran en el texto obviaron la apertura de los recursos provenientes de Jurisdicción Provincial. A los efectos del análisis que luego se ofrece, se optó por recurrir a una fuente de información indirecta, como son los registros de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales.

En otro sentido, se señala que en algunos estudios referidos al sector público municipal se ha observado una inclinación al cálculo de indicadores, de modo tal que generalmente se encuentra una gran cantidad de los mismos. Cabe acotar una reflexión al respecto. Las variables que conforman un indicador deben seleccionarse con sumo cuidado y de modo tal que realmente reflejen el aspecto al cual se lo vincula. Si embargo, y en lo relativo al sector público municipal este requisito no siempre es cumplimentado.

Tomando un ejemplo se menciona que suele relacionarse la recaudación de la tasa por alumbrado, barrido y limpieza con la cantidad de viviendas que consigna el Censo Nacional de Población y Vivienda. Ello desde el punto de vista metodológico merece de comentarios:

1. El censo hace referencia a las viviendas particulares en tanto que la base imponible de la tasa alcanza también a los comercios, a determinados servicios y a establecimientos industriales.

2. El censo es un "cross section" que refleja resultados estáticos, por lo cual la evolución del indicador responde únicamente a una variable (recaudación).

Por tales motivos el indicador resulta inadecuado. En su lugar, debería tomarse la cantidad de partidas alcanzadas por la tasa y vincular su producido a las mismas. El presente trabajo no calcula ese indicador porque no se dispone de tal información. Tampoco se optó por una información indirecta, como podría ser la cantidad de partidas alcanzadas por el impuesto inmobiliario urbano (cuyo dato existe en la Dirección de Catastro de la Provincia) porque los estudios de casos han verificado diferencias significativas entre las mismas y la cantidad de partidas alcanzadas por la tasa.

Otro ejemplo lo constituye el cálculo de los denominados indicadores de gestión que vinculan los niveles de un gasto específico con los recursos que teóricamente percibe la comuna con tal fin. Tomando como ejemplo el caso particular de la prestación de los servicios de salud se resalta que el nivel de erogaciones surge fácilmente de las ejecuciones presupuestarias, en tanto que deben estimarse los recursos. Teniendo en cuenta el Régimen de la Ley N°10559, generalmente estiman dichos ingresos como el 37% de la participación de impuestos consignada en los cálculos de recursos. Esta metodología es válida para el conjunto de Partidos. Sin embargo, el cálculo debe garantizar los niveles efectivos de participación de impuestos, es decir, antes de que se realicen las retenciones derivadas de la aplicación de la Ley N° 10861, aspecto este que fue anteriormente desarrollado. Asimismo, no se deben incluir otras transferencias del Gobierno Provincial (préstamos, participación en juegos de azar, etc.) las que muchos municipios suelen contabilizar, erróneamente, como coparticipación.

Por otra parte, este indicador, que es válido para el conjunto de comunas, no lo es para una en particular. En este último caso se debe tener en cuenta que:

1. El cálculo de la participación de impuestos asignada a salud como el 37% del total sólo es válido a nivel del consolidado de Partidos. Ese coeficiente se aplica al total de recursos a coparticipar y luego se lo asigna a cada comuna conforme a los indicadores pertinentes. A nivel de cada Municipio la incidencia es diferencial. Luego, para determinar cuánto se asignó de coparticipación por salud se debe conocer la composición del coeficiente único de distribución (CUD) de cada Partido tantas veces como éste haya variado en el tiempo.

2. Hasta 1994 los coeficientes de distribución de impuestos asignados a cada comuna no han tenido correspondencia con el ejercicio fiscal. Es más, en algunos años se utilizaron dos coeficientes diferentes habiéndose aplicado también el mismo coeficiente para un lapso superior a un año.

3. Existen otros ingresos específicos que a nivel agregado no son relevantes pero que en algunos municipios (especialmente los que conforman el conurbano) tienen importancia como por ejemplo, los generados por el SAMO (servicio médico hospitalario).

Todos estos aspectos condicionan el resultado del indicador de gestión municipal en la prestación de servicios de salud y, consecuentemente, las conclusiones que del mismo se extraigan. Este ejemplo puede extenderse a otros indicadores de gestión, los cuales son de suma utilidad, si al calcularlos se tiene una correcta cobertura de la información. Por los motivos esgrimidos, el presente análisis sólo incorpora el cálculo de esos indicadores a nivel consolidado y para los dos últimos años de la serie considerada.

## 7. SINTESIS DE LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL EN EL PERIODO 1991 - 1995

A continuación se presenta un somero resumen de la evolución observada para el período mencionado, cuyo detalle y precisiones se explicitan en el capítulo siguiente.

El análisis fiscal debe insertarse en un marco económico general caracterizado por el mantenimiento de la estabilidad de precios, acompañado por un significativo incremento de la actividad económica y del consumo. Estas dos últimas variables, en el año 1995, revirtieron su tendencia.

Entre 1991 y 1995 se produjo una leve disminución de la importancia relativa del sector público municipal bonaerense respecto al provincial. De todos modos, las finanzas municipales continuaron teniendo significatividad, puesto que en 1995 el total de sus gastos equivalió al 41% de su igual provincial. Debido a las transferencias realizadas por el Gobierno Nacional, el nivel provincial amplió las funciones por las cuales presta servicios a la comunidad (v.g.: educación secundaria) en tanto que las municipalidades las mantuvieron. Este hecho se vio acentuado por la significativa reducción de gastos llevada a cabo por las comunas durante 1995.

Si bien el análisis considera el período 1991/1995, cabe resaltar que el comportamiento de último año

quiebra la tendencia creciente registrada en todas las variables en los restantes ejercicios de la serie. Durante 1995 se produjo una contracción en los conceptos más relevantes del esquema presupuestario, no obstante lo cual devino en una mejora en la mayoría de los indicadores fiscales. Desde esa perspectiva, presupuestaria y financiera, se obtuvo una mejor performance pero, por las razones antes esgrimidas, nada puede decirse respecto a la eficacia o a la eficiencia del gasto municipal ni a la calidad y cantidad de los servicios prestados a la comunidad.

Durante 1995 el consolidado municipal presentó una necesidad de financiamiento inferior en un 15,3% a la registrada en 1991. Si se la relaciona con los gastos, los resultados son más elocuentes. La brecha entre recursos y gastos pasó de equivaler al 12% de estos últimos en 1991 al 6% en 1995.

En 1995, y respecto de 1994, los aportes no reintegrables disminuyeron un 42%, no obstante lo cual tuvieron un nivel absoluto mayor al registrado en 1991.

Entre 1991 y 1995 el uso del crédito aumentó pero a una tasa inferior que el crecimiento de los pagos por amortizaciones de deudas. Estos últimos fueron consecuencia del fuerte endeudamiento que tomó el sector municipal especialmente a partir de 1993. Como resultado de ello, el nivel del uso neto del crédito de 1995 fue prácticamente similar al de 1991.

La menor necesidad de financiamiento aunada con las mayores fuentes de financiamiento ocasionó que el déficit presupuestario se redujera un 43%. El desequilibrio pasó de equivaler al 8% del gasto en 1991 al 2,9% en 1995.

Con el fin de equilibrar las futuras finanzas municipales, el Tribunal de Cuentas, en junio de 1995, resolvió que las comunas que registren déficits al cierre del ejercicio 1994 deberían cancelarlo en no más de cinco ejercicios conforme a un cronograma específico. Este se inició en 1995.

Probablemente, por tal motivo las autoridades municipales ajustaron sus presupuestos de modo tal que en 1995 muchos consiguieron un cierre superavitario. Este fue utilizado para los pagos de deuda flotante, los cuales a nivel agregado más que compensaron los logros alcanzados en materia del resultado presupuestario y ocasionaron que el desequilibrio financiero de 1995 exceda en un 5% al de 1991. El déficit financiero de 1995 se ubicó en el 6,7% del gasto.

Entre 1991 y 1994 los ingresos totales presentaron aumentos paulatinos para disminuir en el año siguien-

te. Como resultante de ello, los recursos totales crecieron un 71% entre 1991 y 1995. El comportamiento del producido tributario<sup>7</sup> fue uno de los factores determinantes de tal evolución y tuvo tal incidencia en el total que fue el impulsor del mayor incremento registrado durante el período 1991/1994, en tanto que en 1995 amortiguó las reducciones ocasionadas por los restantes recursos. Los ingresos de otras jurisdicciones, especialmente los provenientes del Estado Provincial contribuyeron en menor proporción en la evolución de los recursos totales, lo cual se ilustra en el Gráfico N° 1. En 1991 el 63% del total de los ingresos fueron aportados por las propias municipalidades, en tanto que en 1995 estas generaron el 65% del total, incluyéndose en ambos casos los recursos de capital.

El crecimiento registrado durante 1991/1994 por los ingresos administrados por las comunas, debe considerarse en un contexto en el cual los restantes ámbitos de gobierno consiguieron incrementar sus recursos propios como consecuencia del efecto favorable producido por la disminución de la tasa de inflación, el que se viera fortalecido por el significativo incremento del nivel de actividad y del consumo.

El aumento del producido impositivo respondió, además, en el caso particular de los Municipios bonaerenses, a una política de recupero de deudas implementada mediante planes de regularizaciones específicos.

De igual modo, la disminución de la recaudación tributaria acaecida durante 1995 no es privativa del sector municipal bonaerense sino que debe contextualizarse en un marco de reducción de los recursos propios de los restantes ámbitos de gobierno. La recaudación de la tasa por alumbrado, barrido y limpieza (TABL) contribuyó en 1995 con el 51% de los ingresos tributarios, conservando su predominio respecto a las restantes. No obstante, entre 1991 y 1995 su producido creció a un ritmo inferior que el total de los recursos tributarios. Al respecto, debe señalarse que, por las características de su base imponible está acotada tanto su actualización como el aumento de las alícuotas que pueden aplicarse. Por otra parte, el crecimiento del consumo y del nivel de actividad -especialmente en comercio y servicios- registrado entre 1991 y 1994 ocasionó un mayor producido de las tasas vinculadas con tales variables, es decir: tasa por

---

<sup>7</sup> Según lo establecido en Ley Orgánica de las Municipalidades, la denominación de recursos tributarios (e incluso de impuestos) es genérica e incluye los conceptos de: tasas, derechos y contribuciones.

inspección, seguridad e higiene (TISH), derechos de construcción, tasa por inspección veterinaria.

En contraposición, el producido de las tasas que típicamente se recaudan en los partidos rurales tuvieron el menor crecimiento relativo. Tales son los casos de la tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial (TCV) y la tasa por control de marcas y señales (TCMS). Este comportamiento se puede asociar a un accionar comunal acorde con la política provincial tendiente a descomprimir los niveles de imposición en los sectores rurales como un incentivo a la actividad productiva y como respuesta a la emergencia agropecuaria decretada por las inundaciones.

Los ingresos provenientes de otras Jurisdicciones aportaron el 31% del incremento total de recursos, producido entre 1991 y 1995. El conjunto de fondos derivados de transferencias de Jurisdicción Provincial<sup>8</sup> creció un 52% entre 1991 y 1995.

Durante 1995, el Gobierno Provincial sancionó una serie de normas legales vinculadas con el sector público municipal, las cuales se entiende que tuvieron una incidencia significativa en la política de gastos llevada a cabo a partir de dicho año. Esas normas legales tienden a fortalecer al sector y a otorgarle las herramientas necesarias para racionalizar el gasto, limitan los egresos de los Honorables Concejos Deliberantes y tratan de lograr un sistema financiero equilibrado y saneado.

En los primeros años del período analizado, los gastos totales también tuvieron una tendencia creciente, la cual se revirtió en el último ejercicio. Considerando los años extremos puede decirse que las erogaciones totales se elevaron un 60,8%. Atendiendo a la clasificación económica y por objeto, se observa que la expansión se originó esencialmente en los mayores pagos en concepto de personal y de bienes y servicios no personales, los que explicaron el 58% y el 30% del crecimiento total, según ilustra el Gráfico N° 2.

Sin embargo, prácticamente se mantuvo el nivel de ocupación aunque, simultáneamente, el gasto medio por empleado municipal creció un 65,6%. Los Municipios más que otorgar aumentos en los sueldos individuales, establecieron pagos de bonificaciones especiales. Tales son los casos de pagos por asisten-

cia perfecta (presentismo) y de otros adicionales no remunerativos (suma fija) los que tienen especial incidencia en las categorías menores.

El incremento del costo laboral por persona fue un fenómeno que se verificó además en los otros ámbitos de gobierno, así como también en el sector privado. Este devino de un cambio en los precios relativos originado en las modificaciones estructurales producidas en la economía durante el período analizado.

Durante 1991/1994, la inversión real registró el mayor ritmo de crecimiento, comparado con los restantes egresos, derivado esencialmente de la realización de obras públicas. De igual manera, en 1995, y respecto al año anterior, presentó una tasa de reducción tal que explicó el 48% de la disminución del gasto total registrada entre ambos ejercicios.

De este modo, en el último ejercicio se acentuó la concentración del gasto en los destinados a personal, los cuales demandaron el 61% del total.

Teniendo en cuenta la clasificación del gasto por finalidad se observa que entre 1991 y 1995 los egresos destinados a la Administración General presentaron el mayor crecimiento relativo (82%). Este adquirió también importancia absoluta debido a su significatividad en la estructura de gastos, por lo que contribuyó con el 38% del aumento total.

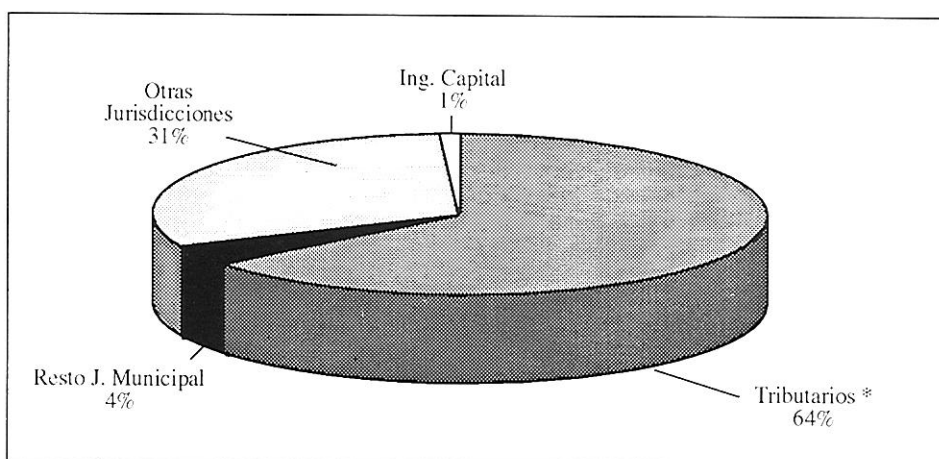
En el mismo período, las finalidades Bienestar Social y Salud registraron aumentos del 72% y del 70% respectivamente, mientras que las restantes tuvieron una tasa de crecimiento inferior al promedio. Entre estas últimas cabe mencionar los Servicios Especiales Urbanos cuya tasa de expansión fue sólo del 44%. No obstante ello, y debido a la relevante participación relativa que tienen en el total, los mayores egresos asignados a Servicios Especiales Urbanos y a Salud explicaron el 26% y el 21%, respectivamente, del incremento total del gasto.

Cabe mencionar que los gastos de los Honorables Concejos Deliberantes se duplicaron en el período 1991/1994 para luego reducirse un 33% en el ejercicio posterior. Esta última situación debe vincularse con los límites legales impuestos a sus gastos a partir de 1995. A pesar de la vigencia de las normas legales, desde el punto de vista del análisis resulta difícil convalidar una contracción de tal magnitud, máxime cuando la cantidad de concejales permaneció sin variantes.

Por ello se adhiere a la hipótesis, que es posible que se hayan producido modificaciones en las imputaciones de algunos egresos de los Honorables Concejos Deliberantes, de modo que los empezaron a

<sup>8</sup> Se considera la totalidad de recursos derivados de la participación en impuestos, en juegos de azar y en descentralización tributaria. Se excluyen las transferencias correspondientes a los Partidos que comenzaron a funcionar el 10 de diciembre de 1995, por pertenecer al ejercicio fiscal 1996.

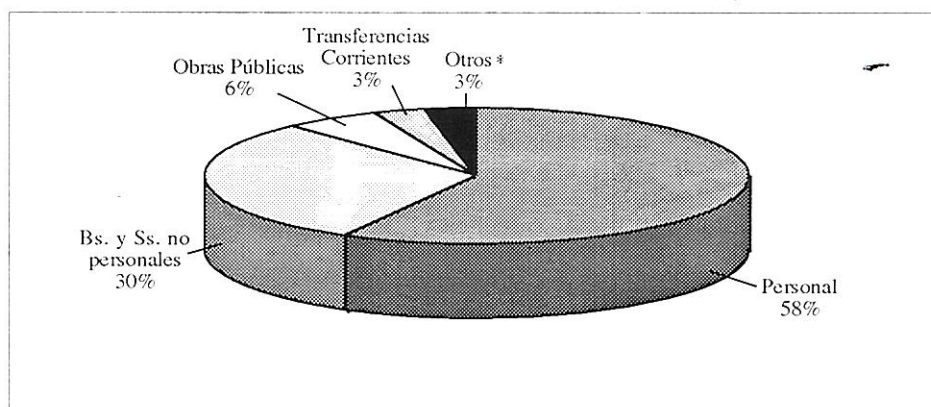
**GRAFICO Nº 1**  
**COMPOSICION DEL CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES**  
**1991 - 1995**



\* Incluyen: tasas, derechos y contribuciones.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO Nº 2**  
**COMPOSICION DEL CRECIMIENTO DE LOS GASTOS MUNICIPALES**  
**SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA**  
**1991 - 1995**



\* Incluye la variación de intereses de la deuda, transferencias de capital, bienes de capital e inversión financiera.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

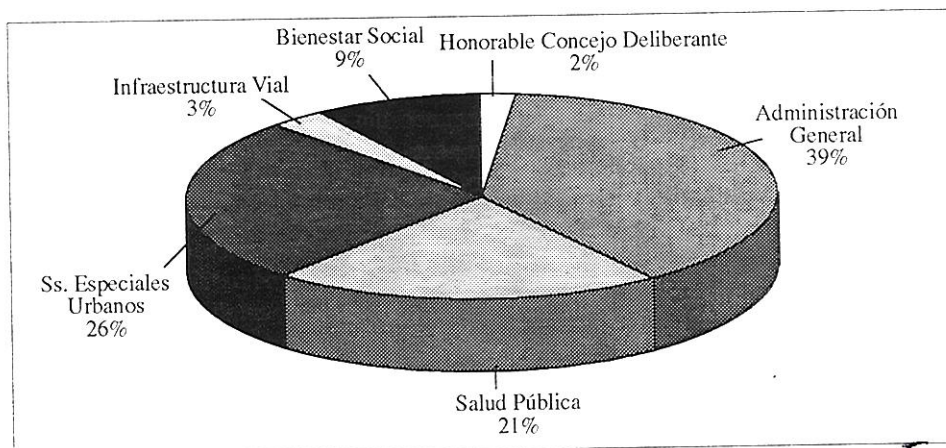
contabilizar en otra finalidad dentro del Departamento Ejecutivo.

Lo antes expuesto puede sintetizarse señalando que entre 1991 y 1995, en términos relativos, se incrementaron en mayor proporción los egresos asignados al funcionamiento del estado municipal, respecto a los destinados a la prestación de servicios, según puede observarse en el Gráfico N° 3. De tal manera, en 1995, los primeros demandaron el 35% del gasto total -incluyéndose en ellos a los Honorables Conce-

jos Deliberantes- en tanto que los segundos requirieron un tercio de los egresos.

Los indicadores fiscales que se calculan en el Capítulo 2 sintetizan lo antes expuesto. En base a ellos puede decirse que, en 1995 y respecto a 1991, se registró una menor proporción de los egresos sin financiamiento, un aumento en el grado de autonomía y de autofinanciamiento y una leve mejora en la situación financiera, aunque se mantuvieron los considerables pagos en concepto de deuda flotante.

**GRAFICO N° 3**  
**COMPOSICION DEL INCREMENTO DE LOS GASTOS MUNICIPALES**  
**SEGUN FINALIDAD**  
**1991 - 1995**



*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

En términos de asignación de los gastos, la evolución denota una mayor participación de los denominados inflexibles, que en este caso en particular están constituidos únicamente por los egresos en personal.

En términos de tendencia, en 1995, el gasto registró su primer reducción y posibilitó la mejora presupuestaria antes citada.

Por otro lado, los indicadores de gestión calculados para los dos últimos ejercicios, denotan que la mayor proporción de la necesidad de financiamiento se originó en los gastos derivados de la prestación de los servicios de salud. Esta es una conclusión importante y debería ser considerada en el diseño de las futuras políticas fiscales.

El análisis global antes sintetizado fue determina-

do por la evolución de cada comuna. Dado que escapa al objetivo del trabajo el análisis pormenorizado de cada una de ellas, como un aporte adicional se realizó el tratamiento por grupo de Municipios.

En el año 1995, los 19 municipios del Conurbano bonaerense contribuyeron con el 52% de los ingresos totales, según se observa en el Gráfico N° 4. En términos de tendencia, en el período 1991-1995, se registró una disminución en la participación de los municipios del Interior en los ingresos totales.

En los dos últimos años de la serie, el Gran Buenos Aires generó el 56% del producido tributario municipal. Sin embargo, su recaudación tributaria por habitante resultó baja en términos comparativos con las comunas del Interior. Este hecho puede explicarse porque en el Conurbano existe proporcionalmente



una mayor concentración de la población respecto de la concentración económica.

Sin embargo, debido a las características de las actividades que en el Conurbano se desarrollan (industria, comercio y servicios) en el mismo se generó la mayor proporción de la recaudación total de la TISH y de la TABL. En 1995 el Conurbano contribuyó con el 66% del producido total de la TISH y el 63% de la TABL. Por sus características rurales en el Interior se recaudó casi todo el producido de la TCV y de la TCMS.

Considerando las transferencias del gobierno provincial en concepto de coparticipación de impuestos por habitante, puede decirse que en cada año el Conurbano recibió un nivel equivalente entre el 52% y el 54% de lo percibido por el Interior. Ello demuestra que se ha seguido un esquema redistributivo hacia el Interior de los recursos derivados de la participación en impuestos provinciales y nacionales. Los Municipios del Interior en conjunto fueron más dependientes de aquellos ingresos sobre cuya recaudación no tienen posibilidades de influir.

Puede decirse, que en 1995, las comunas del Conurbano generaron la mitad de las erogaciones del consolidado municipal. En términos de tendencia se observa que ambas regiones mantuvieron su significatividad en los egresos totales.

El principal componente del gasto en ambos agrupamientos lo constituyeron las erogaciones en personal. El comportamiento de las variables que conforman tal egreso (ocupación y costo laboral) fue diferencial, mientras que en los partidos del Conurbano se redujo la ocupación, en el Interior se incrementó levemente. Este último grupo presentó una mayor cantidad de agentes cada 1000 habitantes, lo que puede estar asociado con una mayor prestación de servicios a la comunidad o con una política ocupacional más activa por parte de las comunas debido a las pocas alternativas de otras fuentes de trabajo. A su vez, el gasto medio por agente público en el Gran Buenos Aires tuvo un aumento en términos relativos más importante que en el Interior.

De tal modo, el gasto del Interior se tornó menos rígido en tanto que el del Gran Buenos Aires se volvió más inflexible.

Por otra parte, en todos los años la mayor proporción de la construcción pública fue realizada por los Partidos del Interior. Este hecho se acentuó en 1994/1995 cuando ese grupo de comunas ejecutaron el 66% de la obra pública del consolidado municipal.

El indicador de gasto total por habitante muestra

una clara diferencia entre el Gran Buenos Aires y el Interior, resultando mucho más elevado en estos últimos. Se calculó el gasto por habitante teniendo en cuenta la clasificación por finalidad, para cada grupo de comunas. Como resultado se observó que la diferencia antes mencionada existe en todas las finalidades pero adquiere mayor magnitud en los egresos asignados a Infraestructura Vial, Bienestar Social y Servicios Especiales Urbanos.

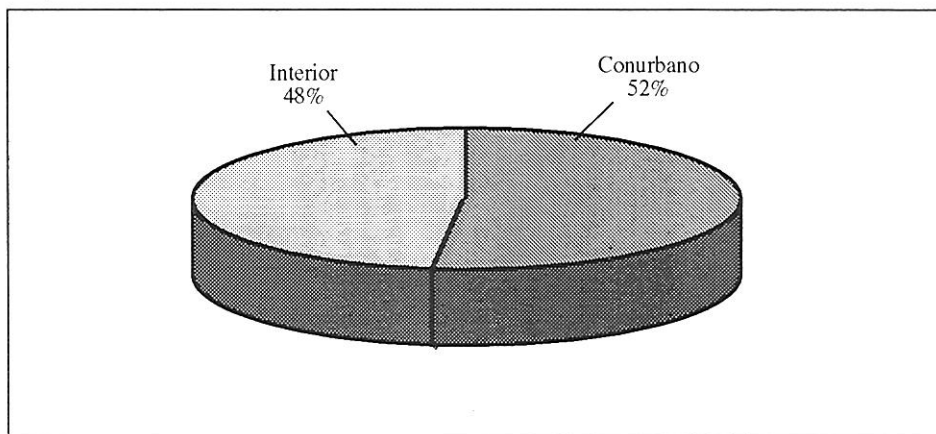
Con respecto al primero de ellos, cabe observar que es un egreso típico de las comunas rurales derivado tanto de una mayor extensión geográfica como de las necesidades del mantenimiento de los caminos como una contribución al desarrollo de las actividades productivas, esencialmente primarias. Los egresos en Bienestar Social devienen de una política de gastos específicas, entre las cuales, probablemente tenga un peso especial la construcción de viviendas. Por último, y en lo atinente a los gastos derivados de los Servicios Especiales Urbanos, puede considerarse que el Conurbano tiene economías de escala, las que reducen naturalmente el gasto por habitante. Luego, los diferentes niveles de gastos por habitante no denotan necesariamente una deficiente asignación de los recursos. Para sacar conclusiones más precisas cabría hacer evaluaciones respecto a la cantidad y calidad de los servicios prestados a la comunidad, aspectos que pueden justificar las divergencias.

Se observa que se produjo un cambio en el origen geográfico de la necesidad de financiamiento. Mientras que en 1991 la mayor parte de la necesidad de financiamiento derivaba del Conurbano, en 1995 su incidencia en el total se redujo notablemente. La necesidad de financiamiento que en 1991 se generaba en un 62% en los partidos del Conurbano, en 1995 fue el Interior el que originó el 66% del total.

A ello se le adicionó una profundización en la direccionalidad de los aportes no reintegrables hacia los municipios del Interior. Asimismo, se aprecia que estos últimos, en toda la serie, hicieron una mayor utilización del uso del crédito respecto del Conurbano. No obstante el aumento de su necesidad de financiamiento, la mayor afluencia de las fuentes de financiamiento benefició al Interior, de modo tal que le permitió prácticamente mantener el déficit presupuestario en el mismo nivel que en 1991. Las mayores fuentes de financiamiento se sumaron a la redistribución de los recursos provinciales, lo cual resultó determinante para que la situación de los partidos del Interior no se viera agravada. Este grupo de comunas, a su vez quintuplicó su deuda flotante, lo cual acen-

### GRAFICO N° 4

#### COMPOSICION DE LOS RECURSOS TOTALES POR GRUPO MUNICIPAL AÑO 1995



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

tuó el déficit financiero, el que superó en un 88% al del año 1991.

En contraposición, los Partidos del Conurbano en conjunto disminuyeron significativamente su necesidad de financiamiento. No obstante sus escasas fuentes de financiamiento, redujeron de modo relevante su desequilibrio presupuestario. A su vez más que duplicaron los pagos en concepto de deuda flotante, por lo cual el déficit financiero disminuyó en menor proporción que la necesidad de financiamiento.

La mejor performance de las cuentas presupuestarias del consolidado municipal debe atribuirse a la evolución del grupo de comunas del Conurbano más que a las del Interior.

### 8. PERSPECTIVAS

Evidentemente los responsables de las finanzas municipales utilizaron el marco legal provincial que los orientó hacia un posible saneamiento y equilibrio. Ello tiene además la virtud de haberse efectivizado en 1995, el cual fuera un año electoral, los que suelen caracterizarse por expansiones en los egresos. Por otra parte, la situación coexistió con una reducción del nivel de actividad, la que produjo una inmediata caída en la recaudación de todos los niveles de Go-

bierno<sup>9</sup>. Ello impactó en el sector municipal por dos vías a saber: i) redujo su propia recaudación; y ii) se contrajeron los aportes no reintegrables que transfirieron los restantes ámbitos de Gobierno. Estos dos factores en el caso del sector municipal bonaerense fueron decisivos y determinaron que no se concretara, a nivel consolidado, el deseado equilibrio presupuestario.

El cierre del ejercicio 1995 denota que, desde el punto de vista de las cuentas fiscales municipales, aún existen muchos aspectos pendientes de resolución, entre los que se destacan:

- El resultado financiero de 1995 fue un déficit equivalente al 6,7% de los egresos totales.
- La necesidad de fondos para cubrir los futuros vencimientos de las deudas contraídas especialmente a partir de 1993.
- Los recurrentes déficits presupuestarios.
- La mejora en la asignación del gasto el cual debería destinarse en mayor proporción a la prestación de servicios a la comunidad.

A la situación sintetizada anteriormente deben adicionarse otras temáticas por resolver que no se han podido cuantificar para la totalidad de las comunas pero que surgen de los estudios de casos puntuales,

<sup>9</sup> Se estima que entre 1995 y 1994 la recaudación tributaria nacional disminuyó un 5,4% en tanto que la provincial se contrajo en un 4,8%.

entre los que cabe mencionar:

- Necesidad de mejorar la administración tributaria y de actualizar los padrones y catastros municipales.

- Modernizar las estructuras administrativas, lo cual abarca tanto la implementación de sistemas informáticos integrados como la aplicación de métodos y sistemas de organización.

- Realizar estudios de costos de los servicios prestados para poder relacionarlos con las tasas que se cobran a la comunidad. En este orden de ideas debe insertarse la problemática derivada de la prestación de los servicios de salud, los cuales, según se concluye en el Capítulo 2 del presente análisis, son causantes de la mayor parte de la necesidad de financiamiento.

El Gobierno Provincial continuó ayudando a la implementación de los planes de reorganización de las estructuras administrativas y de racionalización y reordenamiento de los recursos humanos de las Municipalidades, para los cuales durante 1996 comenzó a otorgar préstamos a las comunas.

Por otra parte, redujo<sup>10</sup> del 50% al 10% los anticipos impositivos que durante 1996 pueden otorgarse a los Partidos en concepto de coparticipación de impuestos.

Además posibilitó el saneamiento financiero al disponer la consolidación de las deudas municipales con el sector privado, las que pueden ser cubiertas con Bonos de Saneamiento Financiero<sup>11</sup> o Certificados de Cancelación de Deudas<sup>12</sup> según las comunas de que se trate.

Complementando lo anterior, el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires también centró su atención en la temática fiscal municipal y reorganizó tanto su plan de acción como su organigrama y su estructura administrativa, de modo tal que dio un tratamiento más específico a este aspecto. Asimismo, continúa desarrollando acciones tendientes tanto a la obtención de mayor información -para mejorar los diagnósticos- como a la prestación de asistencia técnica en el caso de ser requerida por los Municipios.

El reordenamiento del sector municipal bonaerense está dotado de las herramientas necesarias para su concreción. Sin embargo, no debe menospreciarse su implementación, la cual llega en un contexto macro-

fiscal con características diferentes respecto al escenario del inicio de la década. La reducción de ingresos registrada en 1995 torna vital la eficiente asignación de los escasos recursos estatales en general municipales en particular.

En el sector municipal este hecho coexiste con una estructura de gastos rígidos derivados de un significativo nivel de egresos en personal y en un margen general en donde preocupan los niveles de desocupación.

No obstante la eficiencia y la eficacia del gobierno municipal, así como la reestructuración de sus administraciones, son dos asignaturas pendientes cuya realización depende de cada comuna.

No puede dejar de mencionarse que las características específicas de cada municipio seguramente condicionarán cada reforma en particular. Si bien el análisis por grupo de comunas particulariza cada problemática, esta resulta diferente a nivel de cada Partido. Debería considerarse cada caso específico para implementar los instrumentos derivados de las normas legales provinciales y al diseñar la política municipal a aplicar.

En otro orden de ideas, se recalca que tanto a nivel académico como gubernamental, existe el convencimiento de la necesidad de una mayor descentralización del gasto. A tales efectos toman importancia la eficacia y eficiencia de las administraciones municipales, respecto de las cuales no han podido realizarse cuantificaciones que consideren la totalidad de las comunas. Luego difícilmente pueda afirmarse que están dadas las condiciones para una mayor descentralización de los gastos estatales.

El sector público en la actualidad ha tomado una dinámica particular derivada del proceso de reestructuración mencionado. Ello ocasionará que en el mediano plazo se presenten muchos desafíos vinculados con el accionar municipal. Uno de ellos es la coordinación fiscal con los restantes ámbitos de Gobierno que sería deseable contextualizar en un próximo régimen de coparticipación federal de impuesto. Probablemente sea esa la ocasión de abrir el debate respecto a posibles modificaciones en la distribución de los recursos provinciales hacia las comunas bonaerenses.

Asimismo, en el orden Nacional, se implementó recientemente la Ley de Administración Financiera la cual próximamente se concretará en el orden provincial. A través de su aplicación se concibieron las estructuras administrativas del Estado Nacional -y las normas y procedimientos que de ellas derivan- com-

<sup>10</sup> Por medio de la Ley N° 11739.

<sup>11</sup> Según lo dispuesto por Ley N° 11752.

<sup>12</sup> Según lo establecido en Ley N° 11756.

sistemas integrados. Se modificaron los clasificadores presupuestarios y las etapas del gasto y se comenzó a utilizar el presupuesto por programa incluyendo la medición física de los egresos. Si bien las normas legales sancionadas durante 1995 relativas a los pre-

supuestos municipales se orientan en este sentido, cabría profundizar aún más las modificaciones e insertarlas en un contexto similar al de la Ley de Administración Financiera.

## Capítulo 2

# Análisis de la evolución de las finanzas municipales en el período 1991 - 1995

El análisis que a continuación se realiza debe insertarse en un marco económico que permite distinguir dos períodos claramente diferenciales. El primero de ellos comprende los años 1991/1994 y se caracteriza, en términos muy generales, por el mantenimiento de la estabilidad de precios y por un significativo aumento del nivel de actividad económica y del consumo. Por el contrario, a partir de 1995, si bien la tasa de inflación continuó siendo baja, se produjo una contracción en las otras variables económicas antes citadas.

Durante el período 1991/1994, debido al denominado efecto Tanzi, la estabilidad de precios ocasionó una mejora sustantiva en el producido impositivo. A su vez, este factor se vio potenciado en aquellos tributos que se vinculan con otras variables económicas cuya performance también mejoró en dicho período. Este comportamiento económico incidió, en mayor o en menor medida, en la recaudación de la Administración Nacional y de los Gobiernos Provinciales, impulsándolas de manera muy significativa. Por el contrario, en el segundo período se produjo una contracción de la recaudación derivada de la retracción del nivel de actividad económica y del consumo. Como luego se podrá observar, el producido tributario de las comunas bonaerenses no escapó a estas características generales.

Por su parte, el análisis del gasto público de los municipios bonaerenses debe considerar que en 1995 el Gobierno Provincial sancionó una serie de normas legales vinculadas con el sector, las cuales se tratan en el Anexo 3. La primera de ellas fue la Ley N° 11582 -sancionada en enero de 1995- por la cual se modificó la Ley Orgánica de los Municipios. Las normas legales otorgaron una serie de herramientas para racionalizar el gasto municipal, a la vez que limitan los egresos de los Concejos Deliberantes<sup>13</sup>. A la incidencia de las mismas hay que adicionar la disminución de los ingresos antes mencionada, lo cual indujo a una necesaria contención en los niveles de erogaciones.

Cabe agregar que en 1995 el contexto político estuvo signado por ser un año electoral en los tres niveles de gobierno. Generalmente, los períodos electorales se caracterizan por un incremento en los egresos estatales, lo cual no se verifica en el conjunto de comunas bonaerenses. Esto constituye un mérito alcanzado por las mismas en su tarea de reducir el gasto y procurar el equilibrio fiscal.

Por último, se señala que con el fin de equilibrar las futuras finanzas municipales, el Tribunal de Cuentas resolvió que las comunas que registren déficits al cierre del ejercicio 1994 deberían cancelarlos en no más de cinco ejercicios conforme a un cronograma específico, el cual se inició en 1995. Este hecho incidió de manera muy relevante en el resultado presupuestario de los Municipios, los que trataron de alcanzar superávits para poder cancelar obligaciones financieras.

### 1. EVOLUCION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

La Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6769/58 y modificatorias) explicita (artículo 226) cuales son los conceptos que constituyen los recursos municipales.

En el Cuadro N° 1, se detallan aquellos ingresos que fueron cuantitativamente más relevantes durante el período aquí analizado.

---

<sup>13</sup> Medidas incorporadas también en el Decreto N° 548/95 y en el Decreto N° 1341/95.

**CUADRO N° 1**  
**EVOLUCION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES**  
**1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>1.528.938</b>	<b>2.170.582</b>	<b>2.470.242</b>	<b>2.722.459</b>	<b>2.620.864</b>
<b>Jurisdicción Municipal</b>	<b>957.928</b>	<b>1.350.757</b>	<b>1.543.143</b>	<b>1.778.491</b>	<b>1.705.554</b>
Tributarios	837.409	1.219.127	1.362.640	1.568.035	1.542.894
Alumbra. Barr. y Limpieza	446.518	628.480	686.011	794.733	790.190
Insp. Segur. e Higiene	136.202	216.649	264.626	307.064	287.690
Der. Insp. Veterinaria	9.390	15.247	17.978	22.788	22.881
Der. de Oficina	18.406	30.456	34.229	40.706	34.862
Der. de Construcción	8.479	14.734	23.412	25.924	23.661
Marcas y Señales	19.454	23.631	23.693	24.388	23.992
Cons. Rep. Mej. Red Vial	62.273	82.326	75.117	83.043	85.845
Der. de Cementerio	17.222	22.154	27.023	27.975	28.715
Servicios Asistenciales	9.997	19.626	19.364	19.597	19.848
Contribución Mejoras	13.333	32.900	36.522	44.540	46.750
Servicios Sanitarios	41.766	54.475	65.545	72.961	73.132
Resto de Tributos *	54.369	78.449	89.120	104.316	105.328
Otros Ingresos	120.519	131.630	180.503	210.456	162.660
<b>Otras Jurisdicciones</b>	<b>571.010</b>	<b>819.825</b>	<b>927.099</b>	<b>943.968</b>	<b>915.310</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>13.888</b>	<b>13.066</b>	<b>23.657</b>	<b>25.324</b>	<b>23.177</b>
<b>TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>1.542.826</b>	<b>2.183.648</b>	<b>2.493.899</b>	<b>2.747.783</b>	<b>2.644.041</b>

\* Entre los más importantes incluye: derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 1. COMPORTAMIENTO DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS

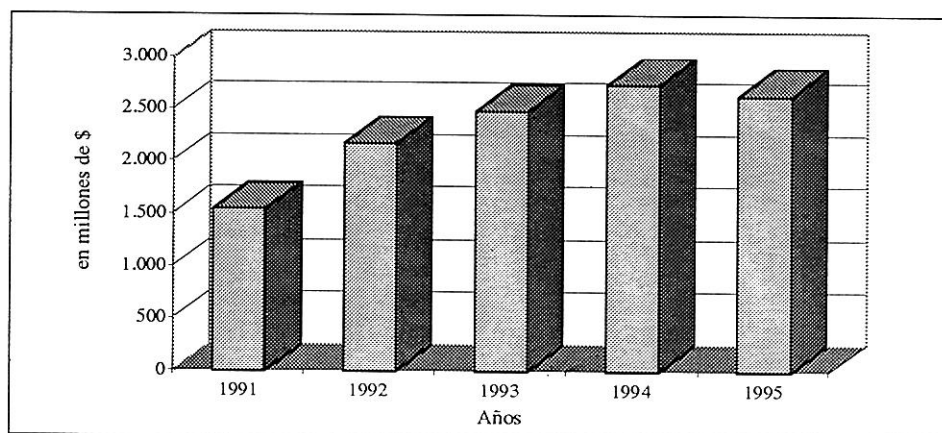
En términos generales, se observa que existió una tendencia creciente en los ingresos municipales durante los primeros años de la serie, la cual se revirtió en el último ejercicio, lo que se ilustra en el Gráfico N° 5. Como resultante de ello, los recursos totales crecieron un 71% entre 1991 y 1995. Los ingresos totales del conjunto de comunas bonaerenses de 1995 fueron estimados en \$ 2644 millones, monto equivalente al 2,8% del Producto Bruto Geográfico.

Una primera clasificación de los ingresos permite distinguir entre los recursos corrientes y los de capital. Los primeros son aquellos que percibe el estado municipal como resultado de sus facultades tributarias, de su actividad en la prestación de servicios y de los regímenes de coparticipación. Los recursos de capital provienen de la venta de bienes que integran

el activo municipal y de los reembolsos de préstamos que hubiere otorgado.

Los ingresos corrientes representaron la mayor proporción de los recursos de modo tal que su participación en el total superó en cada uno de los ejercicios el 99%, lo cual puede observarse en el Cuadro N° 2. Estos ingresos generaron la mayor parte del aumento registrado durante 1991/1994 y también fueron los que más contribuyeron a la disminución producida durante 1995.

**GRAFICO N° 5**  
**EVOLUCION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 2**  
**ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS MUNICIPALES**  
**1991 - 1995**  
**- en % -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>99,1</b>	<b>99,4</b>	<b>99,1</b>	<b>99,1</b>	<b>99,1</b>
<b>Jurisdicción Municipal</b>	<b>62,1</b>	<b>61,9</b>	<b>61,9</b>	<b>64,7</b>	<b>64,5</b>
Tributarios	54,3	55,8	54,6	57,1	58,4
Alumbra. Barr. y Limpieza	28,9	28,8	27,5	28,9	29,9
Insp. Secur. e Higiene	8,8	9,9	10,6	11,2	10,9
Marcas y Señales	1,3	1,1	1,0	0,9	0,9
Cons. Rep. Mej. Red Vial	4,0	3,8	3,0	3,0	3,2
Servicios Asistenciales	0,6	0,9	0,8	0,7	0,8
Servicios Sanitarios	2,7	2,5	2,6	2,7	2,8
Resto de Tributos *	8	8,9	8,4	9,7	9,9
Otros Ingresos	7,8	6,0	7,3	7,6	6,1
<b>Otras Jurisdicciones</b>	<b>37,0</b>	<b>37,5</b>	<b>37,2</b>	<b>34,4</b>	<b>34,6</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>0,9</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Entre los más importantes incluye: derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Por otra parte, entre 1991 y 1995 los recursos de capital crecieron un 66,9%, es decir por debajo del aumento registrado por el total, por lo que mantuvieron su escasa contribución relativa al conjunto de ingresos. Este hecho denota que en el consolidado de los Municipios no se han producido significativos procesos de ventas de activos fijos (v.g.: privatizaciones).

Al clasificar los recursos corrientes se distinguen aquellos originados en la propia Jurisdicción Municipal de los provenientes de otras Jurisdicciones. Esta clasificación adquiere importancia porque permite identificar cuánto de los ingresos totales son administrados por las propias comunas y vincularlos con los gastos que podrían realizar sin percibir transferencias de otros sectores.

## 2. LOS RECURSOS DE ORIGEN MUNICIPAL

En 1991, el 62% de los recursos totales se originó en las propias comunas. En 1995, y respecto a 1991, tales ingresos se incrementaron un 78%, por lo cual los Municipios dispusieron de \$ 748 millones adicionales. En 1995, los recursos administrados por las propias comunas contribuyeron con el 64,5% del total de ingresos lo que posibilitó una mayor autonomía municipal.

Centrando la atención en la composición de estos ingresos puede decirse que suelen originarse en recaudación tributaria o en otros conceptos. En el primer caso se incluyen los recursos derivados del poder de imposición de las comunas para el cumplimiento de funciones específicas, conforme a las ordenanzas fiscales e impositivas municipales y en el marco dado por las leyes provinciales. Se ha observado que las comunas cobran un gran número de tasas, derechos y contribuciones<sup>14</sup>. Estas presentan cierta heterogeneidad tanto en su base imponible como en el hecho imponible, es decir en la prestación de servicios que dan lugar al cobro de la tasa.

En los otros ingresos tributarios se incluyen los derivados de: multas por contravenciones; infracciones a las obligaciones y deberes fiscales; locación de bienes y donaciones.

En 1991, el 87,4% de los recursos de origen Mu-

nicipal provino de la recaudación tributaria. En 1994, y respecto a 1991, el producido tributario se incrementó un 87,2%, vale decir por encima de la variación del total de ingresos. Estos recursos, en 1995 se redujeron un 1,6% respecto al año anterior. Por ello fueron los impulsores del mayor incremento registrado durante el período 1991/1994, en tanto que en 1995 amortiguaron las reducciones ocasionadas por los restantes recursos. De tal modo, en 1995 generaron \$ 705 millones más que en 1991, lo cual explicó el 64% del crecimiento de los recursos totales.

Los recursos de origen Municipal que no derivaron de la recaudación tributaria aumentaron un 74,6% entre 1991 y 1994 y se redujeron un 22,7% en 1995. Vale decir que comparado con el comportamiento del promedio de recursos administrados por los municipios, los ingresos no tributarios tuvieron un aumento relativo inferior en el primer período y una disminución superior en 1995. No obstante ello, los valores absolutos no fueron despreciables puesto que su contribución osciló entre el 6% y el 8% de los recursos totales.

En 1991 cada habitante de la provincia pagó en promedio a las comunas \$ 66 para la prestación de sus servicios y el cumplimiento de sus funciones específicas, esa cifra se elevó a \$ 115 en 1995.

Entre 1991 y 1994, el producido de cada una de las tasas y derechos registraron, en términos generales, una tendencia creciente, aunque existieron algunas excepciones las que serán oportunamente mencionadas. La evolución creciente halló un punto de inflexión en 1995 cuando la recaudación de la mayoría de las tasas y derechos mostró una reducción respecto al ejercicio anterior.

En el Cuadro N° 3 se presenta la evolución de la estructura tributaria. Entre 1991 y 1995, si bien no existió un cambio significativo en la misma, se observa una menor participación relativa de las principales tasas con la excepción de la tasa por inspección, seguridad e higiene y la tasa por servicios asistenciales. La primera de ellas logró un aumento significativo en su contribución relativa, en tanto que la segunda prácticamente la mantuvo, aunque registró un leve deterioro en 1993 y 1994. Simultáneamente se produjo un mayor crecimiento relativo de las tasas de menor importancia incluidas bajo el concepto resto. En el mismo se agrupó un conjunto de pequeños recursos cuya recaudación en forma individual no tiene significación pero en conjunto ocupan un lugar importante en la estructura tributaria. Esta denota que la recaudación de la tasa por alumbrado, barrido y limpieza

<sup>14</sup> Un estudio realizado para los Municipios del conurbano observó que según la comuna de la cual se trate el número de tasas, derechos y contribuciones que cobran varía entre 23 y 14.



(TABL) es cuantitativamente la más importante. Esta tasa se paga por los servicios de alumbrado público, recolección de residuos domiciliario, barrido, riego y conservación y ornato de calles, plazas y paseos. En

algunos Municipios se agrega la asistencia sanitaria preventiva y hospitalaria; educación; cultura; recreación y deportes; protección civil; control ambiental y asistencia social.

**CUADRO N° 3**  
**ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL SECTOR MUNICIPAL**  
- en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
Alumbra. Barr. y Limpieza	53,3	51,6	50,3	50,7	51,2
Insp. Secur. e Higiene	16,3	17,8	19,4	19,6	18,6
Cons. Rep. Mej. Red Vial	7,4	6,8	5,5	5,3	5,6
Servicios Sanitarios	5,0	4,5	4,8	4,7	4,7
Marcas y Señales	2,3	1,9	1,7	1,6	1,6
Servicios asistenciales	1,2	1,6	1,4	1,2	1,4
Resto *	14,5	15,8	16,9	16,9	16,8
<b>TOTAL TRIBUTARIOS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Entre los más importantes incluye: tasa por servicios de inspección veterinaria; derechos de oficina; derechos de construcción; derechos de cementerios; contribución por mejoras; tasa por habilitación de comercios e industrias; derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Entre 1991 y 1995 el producido de la TABL se incrementó un 77%, es decir por debajo del aumento del producido total. Sin embargo, esta tasa fue la que más contribuyó al crecimiento total de los ingresos. En 1995 su producido aportó unos \$ 344 millones más que en 1991, lo que equivalió al 31% del aumento del total de recursos.

Se observa también que gran parte del aumento estuvo explicado por el pago de obligaciones fiscales correspondientes a ejercicios anteriores los cuales, entre 1991 y 1995, crecieron un 162%. La recaudación originada en el ejercicio registró un aumento del 63,4%. Las características de la base imponible<sup>15</sup> de

esta tasa hace que esté acotada tanto su actualización como la de las alícuotas que pueden aplicarse. Por ello, en el período 1991/1994 su recaudación se expandió en menor proporción que la de las tasas vinculadas con el nivel de actividad, en tanto que entre 1994 y 1995 su contracción fue de menor proporción que en tales casos. Esto determinó que su participación relativa se incremente en el último año.

La tasa por inspección, seguridad e higiene (TISH) es aquella que se cobra por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene, en comercios, industrias y actividades asimilables a tales<sup>16</sup>. Su recaudación registró uno de los mayores incrementos, el cual alcanzó el 111% entre 1991 y 1995. Este estuvo influenciado por el

<sup>15</sup> En algunos Municipios, la base imponible de la TABL son los metros lineales de frente de los inmuebles, en tanto que en otros, es la valuación fiscal de los mismos. La mayoría de los Partidos cobran un mínimo según la categoría (y/o zona) y el tipo de inmueble. Las categorías generalmente tienen en cuenta el tipo de prestación de servicios que realiza la comuna y su frecuencia. Las zonas se corresponden con ubicaciones geográficas pero en algún

caso considera los niveles socioeconómicos predominantes en cada lugar.

<sup>16</sup> La base imponible de la TISH varía siendo en algunas comunas la cantidad de personal ocupado, en otros los ingresos brutos y en otros la superficie cubierta del establecimiento. La mayor parte de los Municipios establecen mínimos por actividad y cantidad de personal ocupado.

recupero de deudas originadas en ejercicios anteriores cuyo producido, en 1995, se incrementó un 148% respecto a 1991. La recaudación derivada de obligaciones del ejercicio tuvo un aumento del 103%. En 1995, y respecto a 1991, entre ambos conceptos aportaron \$ 151 millones adicionales, lo cual equivalió al 14% del crecimiento de los recursos totales.

El producido de esta tasa se halla directamente relacionado con el nivel de actividad, esencialmente industrial y comercial<sup>17</sup>. Impulsada, en parte, por la tendencia creciente del PBI y del consumo, durante el período 1991/1994 la recaudación de la TISH presentó un aumento superior al observado en las restantes tasas. En 1995, y respecto al año previo, se revirtió el comportamiento de las variables macroeconómicas antes citadas por lo que el producido de esta tasa se redujo en una proporción superior respecto al promedio.

Entre 1991 y 1995 los menores crecimientos registrados se localizan en la recaudación de las tasas: por control de marcas y señales y por conservación, reparación y mejorado de la red vial. El producido de la primera se incrementó un 23,3% y el de la segunda un 37,9%.

La tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial (TCV) se cobra por la prestación de los servicios que indica su nombre en los caminos rurales<sup>18</sup>. Entre 1991 y 1995 se produjo un incremento del 135% en sus ingresos derivados de deudas correspondientes a ejercicios anteriores, en tanto que los originados en obligaciones del ejercicio aumentaron sólo un 21,3%. El producido por esta tasa no presentó una tendencia creciente sino que en 1993 registró valores inferiores al año previo. En 1995 su producido se ubicó en un nivel levemente superior al de 1992.

La tasa por control de marcas y señales (TCMS) se cobra por los servicios de expedición, visado o archivo de guías y certificados de operaciones de semovientes y cueros, permisos para marcas y señales, permiso de remisión a feria, así como por inscripción de boletos de marcas y señales nuevas, la toma de sus transferencias, duplicaciones, cambios o

<sup>17</sup> Algunos Partidos modificaron la base imponible de la TISH con el fin de incorporar la mejora en el nivel de actividad. Tales son los casos que adoptaron como base imponible los ingresos brutos en lugar del personal ocupado.

<sup>18</sup> Generalmente la base imponible son las hectáreas y las alícuotas son en algunos casos progresivas y en otros regresivas.

adiciones<sup>19</sup>. La recaudación de la TCMS presentó en 1993 un mantenimiento de los valores del año anterior para alcanzar también en 1995 un monto similar.

En los partidos rurales adquieren importancia el producido de la TCV y de la TCMS, tasas que alcanzaron magros resultados en el período tratado. Este comportamiento se puede asociar como un accionar comunal acorde con la política provincial tendiente a descomprimir los niveles de imposición en los sectores rurales, la cual fuera tomada como un incentivo a la actividad productiva y como respuesta a la emergencia agropecuaria decretada por las inundaciones. El Gobierno Provincial para efectivizar la exención o postergación de los vencimientos de sus impuestos (inmobiliario rural) requería como condición igual actitud por parte de los municipios respecto a las tasas específicas (TCV).

La recaudación de la tasa por servicios sanitarios registró una evolución similar a la presentada por la TABL. Su contribución al total de recursos es significativa en términos relativos y presentó un incremento del 75,1%, es decir por debajo del promedio.

La retribución por los servicios asistenciales que presten los hospitales, centros y dispensarios dependientes de los municipios constituye la tasa por servicios asistenciales. Entre 1991 y 1995 su recaudación se incrementó un 98,5%. La misma no presentó un crecimiento sostenido en todos los años sino que el aumento se localizó únicamente en 1992, observándose reducciones en los años subsiguientes. Posiblemente ese comportamiento se relacione con la administración tributaria implementada por las comunas más que con una disminución en estos servicios o en sus tasas.

Con relación al significativo crecimiento de la recaudación derivada del cobro de tasas de escasa importancia cuantitativa en el período, cabe mencionar en primer instancia a las contribuciones de mejoras, las que presentaron el mayor incremento el cual alcanzó el 251%. Estos recursos incluyen las contribuciones que deben realizar quienes obtengan beneficios en los bienes de su propiedad derivados directa o indirectamente de la realización de obras y servicios públicos.

En orden de importancia le siguió el aumento del 179% en la recaudación de los derechos de construcción que son aquellos que se pagan por el estudio y aprobación de planos, permisos, inspección y habili-

<sup>19</sup> Los contribuyentes dependen de la operatoria que se realice y puede ser el remitente (de guías), el vendededor (de certificados), el solicitante (de guías de faena) etc.

tación de obras; por los servicios administrativos, técnicos o especiales que conciernen a las construcciones y a las demoliciones y por el registro de planos.

La recaudación de la tasa por servicios de inspección veterinaria registró un incremento del 144%. La misma se paga por los servicios de inspección prestados en mataderos municipales o particulares y en frigoríficos y/o fábricas (siempre que no cuenten con inspección nacional o provincial) y por el visado de certificados sanitarios.

Las comunas cobran los derechos de oficina como retribución a la prestación de determinados servicios administrativos y técnicos. Entre los primeros se halla la tramitación, expedición, visado de certificados, expedición de carnets o libretas (y sus duplicados o renovaciones) ventas de pliegos de licitaciones, transferencias de concesiones, permisos municipales, emisión de certificados de deuda sobre inmuebles o gravámenes referidos a comercios, industrias u otras actividades, solicitudes de inscripción en el registro de proveedores y en el registro de Empresas para la Obra Pública. Los servicios técnicos comprenden los certificados, copias, empadronamientos e incorporaciones al catastro, aprobación y visación de planos para la subdivisión de tierras. La recaudación de este derecho se incrementó un 89,4%.

A modo de síntesis puede decirse que durante el lapso analizado se produjo un crecimiento muy relevante en el producido tributario derivado del desaceleramiento en el nivel general de precios. Este fue acompañado por un significativo crecimiento en la actividad económica -especialmente en comercio y servicios- que derivó en un aumento proporcionalmente mayor en la recaudación de las tasas vinculadas con dicha variable (TISH, derechos de construcción, tasa por inspección veterinaria).

Además se implementó una política de recupero de deudas, la cual tuvo una incidencia relevante en los niveles de recaudación. Los ingresos derivados del cobro de obligaciones fiscales de ejercicios anteriores contribuyeron con el 22% del aumento del total de recursos.

### 3. LOS RECURSOS PROVENIENTES DE OTRAS JURISDICCIONES

Los fondos originados en otras Jurisdicciones contribuyeron con el 37% de los ingresos totales en 1991. A pesar de su baja participación en el total, los

valores absolutos de tales recursos son relevantes. En 1995 las comunas recibieron \$ 344 millones más que en 1991 por lo que estos recursos aportaron el 31% del incremento total. En ese período los ingresos provenientes de otras Jurisdicciones crecieron un 60,3% es decir a una tasa inferior que los recursos administrados por las propias comunas. Por ello, en 1995 su participación en el total disminuyó levemente para ubicarse en el 34,6%.

Cabe destacar que dentro de los recursos provenientes de otras Jurisdicciones pueden distinguirse:

- i. Los fondos derivados de las transferencias del Gobierno Provincial.
- ii. Los ingresos originados en las restantes Jurisdicciones.

Los primeros están conformados por los fondos originados en la participación de impuestos, en la descentralización administrativa tributaria y en los regímenes de distribución de Casinos, Bingos e Hipódromos<sup>20</sup>.

En el Capítulo 1 (Algunas consideraciones acerca de la información fiscal municipal) se explicaron los motivos por los cuales los montos consignados en los cálculos de recursos de los municipios en concepto de coparticipación de impuestos y de las restantes transferencias del Gobierno Provincial presentaron ciertas divergencias respecto a los registros de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales, especialmente en 1991. Por tal motivo, a los efectos de poder realizar el análisis de la composición de estos ingresos, se recurrió a la información obrante en la citada Dirección Provincial, cuya evolución se presenta en el Cuadro N° 4.

En 1991, las comunas bonaerenses recibieron ingresos corrientes transferidos por el Gobierno Provincial equivalentes a \$ 42 por habitante en tanto que en 1995, el monto se incrementó a \$ 61 por habitante.

En 1995, y respecto a 1991, este conjunto de recursos creció un 51,7% lo que equivalió a \$ 277 millones adicionales. Dentro de ese conjunto de transferencias las derivadas de la participación de impuestos representaron el 90% del total en 1991. Por ello, sin que sea el objetivo central del análisis, se hará referencia a los aspectos legales vinculados con tales recursos.

En 1987 la Ley N° 10559 estableció el régimen de participación de las comunas en el producido de impuestos nacionales y provinciales. Las Municipalidades

<sup>20</sup> Se excluyen los préstamos del Gobierno Provincial porque forman parte del financiamiento.

des, por distribución primaria, percibirían el 14,14% de los ingresos provenientes de la coparticipación federal de impuestos y de la recaudación de los gravámenes: sobre los ingresos brutos, inmobiliario, a los automotores, sellos y tasas retributivas de servicios provinciales.

En diciembre de 1988 la Ley N° 10752 modificó algunos aspectos -vigentes a partir del año siguiente- entre los que cabe mencionar el incremento del coeficiente de distribución primaria al 16,14%. Asimismo, en dicha norma legal se establecen los criterios que deberán tenerse en cuenta al calcular los coeficientes de distribución secundaria<sup>21</sup>.

En 1991 el Gobierno Nacional decidió transferir la prestación de algunos servicios (esencialmente de educación; hospitalarios y de asistencia social) al ámbito provincial. Tales servicios, a partir de la transferencia, se financiarían con una cuotaparte de la coparticipación federal de impuestos destinada al conjunto de provincias<sup>22</sup>. El Gobierno Nacional comenzó a implementar tal modalidad de financiamiento a partir de enero de 1992.

En dicho año el Gobierno Provincial decidió compartir con los Gobiernos Municipales parte del financiamiento de los servicios recibidos y de otros programas, como una suerte de apoyo de los mismos al accionar Nacional. Los servicios esencialmente se vinculaban con los comedores escolares y con programas de infraestructura social. En la práctica su implementación implicó que por medio de distintas normas legales se autorizaran montos máximos a descontar de la participación de impuestos nacionales y provinciales destinada a los Municipios<sup>23</sup>. A lo largo del año, previo a la distribución secundaria<sup>24</sup>, se deducían de la cuota parte correspondiente a las co-

munas determinados importes los que, una vez finalizado el ejercicio, eran iguales o inferiores a los autorizados por las distintas normas legales<sup>25</sup>.

No obstante ello, la participación de impuestos a los municipios pasó de \$ 493 millones en 1991 a \$735 millones en 1995<sup>26</sup>.

Las remesas derivadas de la descentralización administrativa tributaria son las que continúan en orden de importancia. El Decreto N° 547/88 autorizó al Ministerio de Economía a suscribir convenios con las Municipalidades de la Provincia tendientes a lograr la descentralización tributaria, delegando de ese modo parte de la ejecución de su poder de fiscalizador. El programa de descentralización administrativa tributaria requiere de la firma de un convenio entre el Gobierno Provincial y la Municipalidad en cuestión. Se fija un porcentaje de cobrabilidad histórico el cual debe ser superado por la implementación del sistema de descentralización. El nivel de recaudación por encima del histórico constituye un excedente y una parte del mismo se destina al Municipio. El 50% del monto correspondiente a cada comuna se debe afectar a un programa específico en tanto que el resto se asigna a rentas generales. Hasta la actualidad el programa fue implementado en algunos Partidos y abarcó los impuestos: sobre los ingresos brutos e inmobiliario rural y urbano<sup>27</sup>.

En 1991 las comunas recibieron \$ 19 millones originados en la descentralización tributaria en tanto que en 1993 ese monto registró un máximo de \$ 88 millones para reducirse a \$ 49 millones en 1995.

Por otra parte, las comunas reciben una participación en el producido de "Los juegos de azar (Casinos, Bingos e Hipódromos) conforme a diversas normas legales vigentes las cuales establecen la mo-

<sup>21</sup> El tema es tratado en "Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires" M. Garriga y P. Sanguinetti. Cuaderno de Economía N° 10. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>22</sup> Un análisis de las transferencias de servicios puede encontrarse en "Descentralización y metas sociales" M. Basile y A. Minujin. Documento de Trabajo N° 23-UNICEF.

<sup>23</sup> La Ley N° 11186 (art. 29) estableció para 1992 un monto de hasta \$ 60 millones; la Ley N° 11475 (art. 32) elevó esa autorización para 1993 a \$ 90 millones y la Ley N° 11571 (art. 30) la fijó para 1994 en \$ 120 millones, importe que se mantuvo para 1995 mediante Ley N° 11581 (art. 30).

<sup>24</sup> La distribución primaria asigna los recursos entre niveles de gobierno (Provincial y Municipal). La distribución secundaria efectúa la asignación a nivel de cada una de las comunas.

<sup>25</sup> En los años 1992 y 1993 las deducciones alcanzaron los montos autorizados, en 1994 fueron por \$ 114 millones y en 1995 ascendieron a \$ 91 millones.

<sup>26</sup> El conjunto de remesas transferidas por el Gobierno Provincial en concepto de Ley N° 10559 en 1995 alcanzó los \$ 739 millones, la diferencia de \$ 4 millones corresponde a las remesas asignadas a los nuevos Partidos cuyo cálculo de recursos no forma parte de este trabajo por corresponder al ejercicio fiscal 1996.

<sup>27</sup> Un análisis del programa puede encontrarse en "El programa de Descentralización administrativa tributaria en la Provincia de Buenos Aires" Cuaderno de Economía N° 7. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

dadidad de asignación entre Municipios<sup>28</sup>. Los ingresos provenientes del producido de las salas de Bingo contribuyeron con el 52% del total de estos recursos, siguiéndole en importancia los derivados de la explotación de los casinos.

El total de ingresos provenientes de los juegos de azar percibidos por el conjunto de Partidos pasó de \$ 23,9 millones en 1991 a \$ 29,2 millones en 1995.

Los ingresos originados en otras Jurisdicciones que no sea el Gobierno Provincial tuvieron un cre-

cimiento muy relevante en especial entre 1991 y 1992. En tal concepto se registraron los recursos derivados de la implementación de la Ley N° 9226 por la cual las empresas que prestan servicios eléctricos abonan a las municipalidades una suma equivalente al 6% de sus entradas brutas por venta de energía a usuarios ubicados en el ámbito de las mismas. Estos pagos se realizan como contraprestación de las obligaciones emergentes de algunas tasas (v.g.: derechos de ocupación o uso de espacios públicos).

**CUADRO N° 4**  
**INGRESOS MUNICIPALES DE ORIGEN PROVINCIAL**

CONCEPTOS	Variación 1991/95 en %	Estructura 1995 en %
Coparticipación de Impuestos	49,0	90,4
Descentralización Administrativa Tributaria	156,4	6,0
Participación en Producido Juegos de Azar	23,4	3,6
<b>TOTAL JURISDICCION PROVINCIAL</b>	<b>51,7</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 2. EVOLUCION DE LAS EROGACIONES MUNICIPALES

En términos de tendencia, el comportamiento de las erogaciones tuvo una evolución similar a la antes citada para los recursos. En efecto, durante 1991/1994 se registraron paulatinos aumentos produciéndose un decrecimiento en el año posterior, lo cual se ilustra en el Gráfico N° 6. Los gastos totales reali-

zados en 1995 por el conjunto de comunas bonaerenses fueron estimados en \$ 2824 millones, monto equivalente al 3% del Producto Bruto Geográfico. De tal modo en 1995 fueron un 60,8% superiores a los ejecutados en 1991. En ese año los Municipios gastaron \$ 139 por habitante en tanto que en 1995 ese indicador alcanzó los \$ 211.

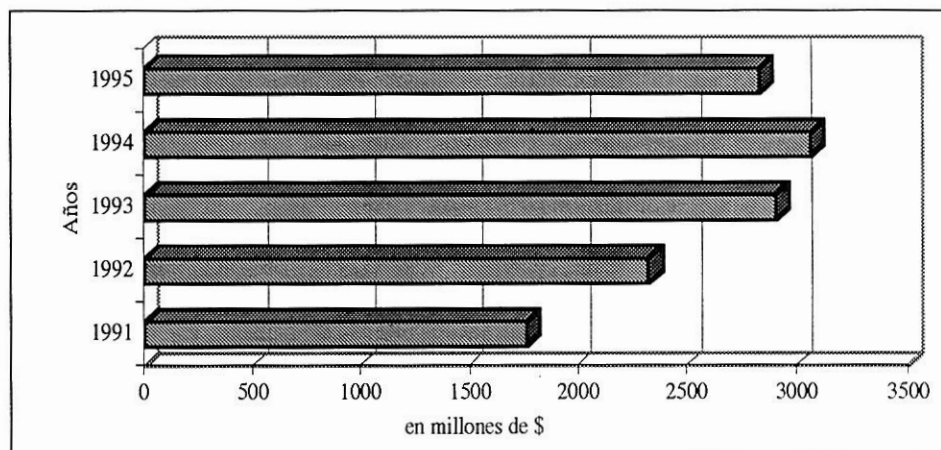
Los egresos pueden ser clasificados considerando su objeto, su carácter económico o bien teniendo en cuenta su finalidad. La clasificación por objeto muestra la desagregación del gasto según su naturaleza específica, en tanto que la económica procura brindar elementos para analizar los efectos que la actividad del Estado provoca en la economía y provee información para la confección de las cuentas nacionales. Generalmente ambas clasificaciones son consideradas en forma conjunta. Por su parte, la clasificación por finalidad tiene en cuenta la naturaleza de los servicios que el Estado brinda a la comunidad.

El presente trabajo abordará el análisis del gasto conforme a tales clasificaciones.

<sup>28</sup> El Decreto Ley N° 5520/89 establece que el 2,5% del producido de las apuestas en hipódromos se distribuirá: a-) el 85% entre los Partidos del lugar de venta de las apuestas y en forma directamente proporcional al producido en cada uno; y b-) el 15% en partes iguales entre los Partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. La Ley N° 11018 establece que el 8% del producido por los juegos en salas de Bingo, (excepto la venta de entradas), se destine a los Partidos que no cuenten con dichas salas y en la proporción establecida en la Ley N° 10559. La Ley N° 11536 dispone que el 2% del beneficio de los juegos de casinos se asigne a los Municipios en donde estén ubicadas las salas en tanto que el 26% se debe distribuir entre las restantes comunas conforme a los coeficientes establecidos en la Ley N° 10559.

### GRAFICO N° 6

#### EVOLUCION DE LOS GASTOS MUNICIPALES



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

#### 1. EROGACIONES SEGUN SU CARACTER ECONOMICO Y SU OBJETO

Puede distinguirse entre los egresos corrientes y los egresos de capital. Las erogaciones corrientes consideran los gastos en personal y en bienes y servicios no personales necesarios para el cumplimiento de las funciones a cargo del Municipio e incluyen los intereses de deudas y las transferencias para financiar egresos corrientes. Bajo el primer concepto se imputa el pago de las retribuciones al personal en relación de dependencia (sueldo, bonificaciones, suplementos, etc.) y los aportes que realizan las comunas a las instituciones del sistema de previsión y asistencia social en su carácter de empleador. Se incluye también el pago al personal temporario según las características de sus prestaciones (mensualizado, jornalizado, destajista). Los egresos en bienes y servicios no personales incluyen los gastos derivados de: alquileres, combustibles, materiales destinados a la conservación y reparaciones (v.g.: de vehículos, embarcaciones, inmuebles y obras), drogas, productos químicos y de farmacia, gastos por servicios públicos (v.g.: gas, energía eléctrica, pasajes, teléfonos), útiles, libros, racionamiento, viáticos y movilidad y honorarios pagados a terceros (v.g.: por la prestación de servicios públicos por terceros).

Los gastos en bienes materiales e inmateriales y financieros que contribuyen a aumentar el patrimonio del sector público como así también las transferencias

con dicho destino, se imputan como egresos de capital. Vale decir, que estos incluyen la adquisición de bienes muebles (v.g.: maquinarias, motores, instrumental, vehículos) e inmuebles y las erogaciones para la construcción, ampliación o modificación de bienes de capital; los aportes de capital; préstamos y reservas, siempre que incrementen el activo fijo municipal. Incluye el personal afectado a la realización de los trabajos públicos en sí mismo, los servicios utilizados para la ejecución y habilitación de obras públicas y las obras y trabajos públicos realizadas por terceros.

El Cuadro N° 5 presenta el detalle de los egresos municipales, conforme a esta clasificación, para el período aquí analizado.

Entre 1991 y 1994 los gastos corrientes, crecieron un 69,6% en tanto que los de capital aumentaron un 108%. En 1995, y respecto al año anterior, los primeros se contrajeron un 3,7% y los segundos, decrecieron un 31,8%. Vale decir que el comportamiento de los egresos corrientes estuvo sujeto a variaciones más leves que las registradas en los gastos de capital. Ello se debe a que los últimos se caracterizan por ser flexibles, por lo cual constituyen una variable de ajuste que se contrae o expande según sean las restricciones presupuestarias.

El Cuadro N° 6, presenta la estructura de los gastos municipales. En el mismo se observa que durante el período 1991/1994 si bien se registró un incremento de la importancia relativa de los gastos de capital,

siguieron teniendo preponderancia los egresos corrientes. En 1995 la contracción del gasto tuvo particular significatividad en el caso de los egresos de capital, en donde alcanzó tal magnitud que su participación en el total fue la menor de la serie aquí analizada.

Centrando la atención en las erogaciones corrientes, en el Cuadro N° 7, se presenta su estructura. Esta denota una elevada concentración del gasto en los destinados a funcionamiento, los que están conformados por los egresos en personal y en bienes y servicios no personales.

Entre 1991 y 1995 los gastos de funcionamiento registraron un incremento del 61,2%. Su expansión tuvo menores proporciones que otros gastos por lo cual tuvieron una pérdida relativa en su participación en el total. En efecto, en ese período los pagos por intereses de deudas se quintuplicaron, en tanto que se duplicaron las transferencias corrientes. No obstante ello, estos últimos conceptos apenas si superaron el 3% de los egresos corrientes.

El elevado peso relativo de los gastos de funcionamiento en el total hizo que su aumento contribuyera

con el 88% del crecimiento del gasto total, correspondiendo el 58% a los mayores pagos en concepto de personal y el 30% a los gastos en bienes y servicios no personales. La evolución de ambos conceptos fue diferencial, mientras que los primeros crecieron un 65,5% los segundos aumentaron un 54,2%.

Dada la significatividad que tienen los gastos en personal se realizó un análisis en particular de los mismos. Su comportamiento está determinado por las políticas ocupacional y salarial aplicadas por las comunas, sobre las cuales no se dispone de información directa a nivel agregado, vale decir de todos los municipios.

De modo indirecto se posee información sobre el nivel de ocupación, que es provisto por el Instituto de Previsión Social (IPS). Este organismo, mensualmente, descuenta de la coparticipación de impuestos las obligaciones previsionales conforme a una declaración que realiza cada comuna, de la cual surge indirectamente el nivel de ocupación. Los valores que se presentan en el Cuadro N° 8<sup>29</sup> fueron obtenidos como el promedio simple de los datos mensuales.

**CUADRO N° 5**  
**EVOLUCION DE LAS EROGACIONES MUNICIPALES. 1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>1.558.865</b>	<b>2.034.064</b>	<b>2.490.785</b>	<b>2.643.981</b>	<b>2.545.124</b>
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1.527.326	1.984.133	2.409.267	2.561.412	2.461.680
Personal	939.109	1.238.724	1.491.501	1.612.314	1.554.741
Bienes y Servicios	588.217	745.409	917.766	949.098	906.939
INTERESES DE LA DEUDA	3.487	7.221	18.036	17.004	23.663
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	28.052	42.710	63.482	65.565	59.781
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>197.054</b>	<b>287.142</b>	<b>402.389</b>	<b>409.474</b>	<b>279.323</b>
INVERSION REAL	171.716	258.936	372.095	372.810	247.844
Bienes de Capital	19.574	39.191	55.226	45.122	30.481
Trabajos Públicos	152.142	219.745	316.869	327.688	217.363
INVERSION FINANCIERA	6.451	11.549	13.197	20.877	25.728
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	18.887	16.657	17.097	15.787	5.751
<b>TOTAL EROGACIONES</b>	<b>1.755.919</b>	<b>2.321.206</b>	<b>2.893.174</b>	<b>3.053.455</b>	<b>2.824.447</b>

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

<sup>29</sup> Estas estadísticas excluyen el personal ocupado en las comunas que comenzaron a funcionar el 12 de diciembre de 1995, puesto que el gasto derivado del mismo corresponde al ejercicio fiscal 1996.

**CUADRO N° 6**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS MUNICIPALES**  
- en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
EROGACIONES CORRIENTES	88,8	87,6	86,1	86,6	90,1
EROGACIONES DE CAPITAL	11,2	12,4	13,9	13,4	9,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 7**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO CORRIENTE DE LOS MUNICIPIOS**  
- en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
Gastos de Funcionamiento	98,0	97,5	96,7	96,9	96,7
- Personal	60,2	60,9	59,9	61,0	61,1
- Bienes y Servicios no Personales	37,8	36,6	36,8	35,9	35,6
Resto *	2,0	2,5	3,3	3,1	3,3
EROGACIONES CORRIENTES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Incluye intereses de deuda y transferencias corrientes.

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 8**  
**EVOLUCION DE EMPLEADOS**  
**MUNICIPALES**

AÑOS	TOTALES
1991	120.285
1992	116.054
1993	119.636
1994	120.783
1995	120.259

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del Instituto de Previsión Social.

Entre 1991 y 1995 el personal ocupado prácticamente no varió. Al relacionar dicha variable con la población se deduce que en cada uno de los años el sector público municipal ocupó nueve agentes cada mil habitantes.

**CUADRO N° 9**  
**GASTO MEDIO MENSUAL POR**  
**AGENTE MUNICIPAL**

AÑOS	PESOS CORRIENTES
1991	600,6
1992	821,0
1993	959,0
1994	1.026,5
1995	994,5

*Fuente:* Elaboración en base a datos del Instituto de Previsión Social y de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Para obtener un parámetro del comportamiento de la política salarial aplicada por las comunas se calculó el gasto medio mensual por agente. A tales efectos se relacionó el gasto en personal con la cantidad de



agentes declarados ante el IPS. Al resultado se lo dividió por trece debido a que, a la cantidad de pagos mensuales que se realizan en el año, se le adicionó el sueldo anual complementario. En el Cuadro N° 9 se presentan los resultados.

Entre 1991 y 1994 el gasto medio por empleado municipal creció un 70,9%. Si bien la serie denota una tendencia creciente, el mayor aumento se produjo en 1992. Es posible que en dicho ejercicio se haya producido alguna mejora en los sueldos individuales, lo cual derivó en el crecimiento de los restantes conceptos que conforman el costo por agente estatal.

En los restantes años los estudios de casos puntuales demostraron que las comunas no otorgaron aumentos en los sueldos individuales, sino que establecieron pagos de bonificaciones especiales que fueron virtualmente generalizados. El caso típico es el pago de la bonificación por asistencia perfecta o presentismo. En un principio las normas legales eran exigentes respecto a las condiciones que deberían cumplimentarse para acceder al beneficio. Luego las normas legales se flexibilizaron por lo cual se terminó otorgando el beneficio a la mayoría del personal. Además se dispusieron adicionales no remunerativos comúnmente denominados "suma fija" que suelen tener especial incidencia en las categorías menores. En 1995, respecto al ejercicio previo, se produjo una disminución del 3,1% en el gasto medio mensual por agente municipal. La causa de este comportamiento no debe buscarse en una contracción de los sueldos individuales sino en la decisión de reducir algunas de las bonificaciones antes concedidas, así como la cantidad de horas extras requeridas al personal.

A modo de síntesis puede decirse que entre 1991 y 1995 prácticamente se mantuvo el nivel de ocupación en el sector público municipal pero, simultáneamente, se registró un crecimiento del 65,6% en el gasto medio mensual por agente.

El incremento del costo laboral por persona fue un fenómeno que se verificó además en los otros ámbitos de gobierno; así como también en el sector privado. Este devino de un cambio en los precios relativos originado en las modificaciones estructurales acaecidas en el período tratado en la economía.

Cabe considerar el caso particular de los egresos de capital, los cuales se reitera que registraron osci-

laciones superiores respecto a los de tipo corriente. Los gastos de capital tuvieron una contribución a total de egresos que varió entre el 10% y el 14%.

El principal componente de las erogaciones de capital es la inversión real conformada por los gastos destinados a obras públicas y a bienes de capital, los que entre 1991 y 1994 se incrementaron un 115% y un 130%, respectivamente. El efecto conjunto dio lugar a un aumento del 117% en la inversión real.

Los restantes conceptos que integran los egresos de capital -de escasa importancia relativa- tuvieron un comportamiento diferencial. En efecto, mientras que las inversiones financieras se triplicaron, las transferencias de capital fueron los únicos gastos que disminuyeron su nivel alcanzando la reducción un 16%.

En 1995 y respecto al año anterior todos los conceptos que componen los gastos de capital registraron una tasa de variación negativa del orden del 30%, con excepción de la inversión financiera, la que aumentó un 23%. La disminución registrada por los egresos de capital en dicho año fue de tal magnitud que explicó el 48% de la reducción total del gasto. El nivel alcanzado en 1995 por los conceptos que componen la inversión real la ubica en valores absolutos levemente inferiores respecto a los realizados durante 1992.

Al relacionar la inversión real respecto al PBG se observa que osciló entre un mínimo del 0,26% localizado en los dos años extremos de la serie y un máximo del 0,4% registrado en 1993. En el Cuadro N° 10 se presenta la estructura de las erogaciones de capital. Se observa que en los primeros años de la serie se produjo un crecimiento en la significatividad de los gastos en inversión real especialmente en 1993, en el cual adquirieron importancia relativa los egresos en bienes de capital. En 1994 la contribución de la inversión real en el total de gastos de capital registró una leve reducción, la cual fue seguida por una contracción de mayor magnitud en el año posterior.

Este comportamiento denota el grado de ajuste que realizó el sector comunal en aquellos gastos en donde, por su flexibilidad, fue posible.

De este modo, en el último ejercicio se acentuó la concentración del gasto en los destinados a personal, los cuales demandaron el 61,1% del total.

**CUADRO N° 10**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO DE CAPITAL**  
**DE LOS MUNICIPIOS**  
 - en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Inversión Real</b>	<b>87,1</b>	<b>90,2</b>	<b>92,5</b>	<b>91,0</b>	<b>88,7</b>
Trabajos Públicos	77,2	76,5	78,7	80,0	77,8
Bienes de Capital	9,9	13,6	13,7	11,0	10,9
Resto *	12,9	9,8	7,5	9,0	11,3
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

\* Incluye inversión financiera y transferencias de capital.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 2. EROGACIONES SEGUN SU FINALIDAD

Conforme al tipo de servicio que brindan a la comunidad los gastos pueden clasificarse en las siguientes finalidades:

1. Erogaciones destinadas al funcionamiento de los Honorables Concejos Deliberantes.

2. Administración General: se imputan los gastos derivados de las actividades de administración, recaudación y fiscalización de los recursos, control fiscal, potestades judiciales y de sostenimiento del culto.

3. Salud Pública: se refiere a la prestación de los servicios de asistencia médica de las personas para la promoción, protección y recuperación de la salud.

4. Servicios Especiales Urbanos: considera los gastos derivados de la realización de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas. Incluye los servicios de: alumbrado público, recolección y eliminación de residuos, poda, recolección de ramas, riego y conservación de calles, inspección de comercios e industrias para garantizar la seguridad e higiene, servicios de cementerios, entre los más significativos.

5. Infraestructura Vial: está conformada por los egresos derivados de la construcción, conservación, señalización, iluminación y vigilancia en caminos o rutas, túneles, puentes, estaciones de paradas en rutas o estaciones terminales en las poblaciones.

6. Bienestar Social: se refiere a los gastos desti-

nados a la construcción de viviendas populares, los asignados al bienestar económico y social de la población mediante protección y ayuda directa a personas necesitadas o a entidades que las apoyen.

El Cuadro N° 11 presenta los gastos clasificados según su finalidad, en tanto que en el Cuadro N° 12 se los relaciona con la cantidad de habitantes.

En 1991 los Municipios destinaron el 37% de sus egresos totales a la prestación de los Servicios Especiales Urbanos, constituyendo éste el principal gasto, lo cual se observa en el Cuadro N° 13. Las comunas asignaron \$ 51 por habitante a tal egreso.

En dicho año la segunda erogación en importancia relativa fue la realizada para el funcionamiento de la Administración General. A ella se le asignó el 28% del total, lo que equivale a decir que en promedio, las comunas utilizaron \$ 40 por cada habitante para solventarlas.

En 1991 en el tercer lugar en importancia relativa se ubicaron los gastos destinados a la atención de la Salud Pública, los que requirieron el 18% del total. Los municipios utilizaron con tal fin \$ 26 por cada habitante.

El 17% del total de egresos fue asignado a las tres finalidades restantes (Honorable Concejo Deliberante, Infraestructura Vial y Bienestar Social) por lo cual en forma individual y en términos comparativos revisten escasa importancia.

Sin embargo una de tales finalidades registró el mayor aumento producido entre 1991 y 1994. Este

alcanzó el 108% y se localizó en los gastos derivados del funcionamiento de los Honorables Concejos Deliberantes. A su vez este tipo de egreso registró una reducción del 33% entre 1995 y el año previo, y se constituyó en la finalidad que más se contrajo. Este ajuste debe vincularse con los límites legales impuestos a los gastos de los Honorables Concejos Deliberantes a partir de 1995. La Ley N° 11582 estableció que sus egresos no podrían superar el 3% del total de erogaciones municipales. Esta disposición fue posteriormente flexibilizada de modo tal que la Ley N° 11664 estableció que si no se cubren las dietas aumentadas en un 50% se admite este monto como máximo. Entre 1994 y 1995 la cantidad de concejales no se modificó sustancialmente. Según información suministrada por la Secretaría Electoral de la Provincia de Buenos Aires en esos años el total de concejales ascendió a 1920 personas<sup>30</sup>. Al relacionar la totalidad de gastos de los Honorables Concejos Deliberantes respecto a la cantidad de concejales surge un indicador de \$ 48,5 miles anuales por concejal en 1995; en tanto que en 1994 alcanzaba los \$ 72,2 miles anuales por concejal. Las cifras son más que elocuentes y a pesar de la vigencia de las normas legales, desde el punto de vista del análisis resulta difícil convalidar una contracción de tal magnitud. Algunos estudios de casos detectaron que se produjeron reducciones en las erogaciones de los Honorables Concejos Deliberantes como consecuencia de la modificación de sus imputaciones puesto que se empezaron a contabilizar en otra finalidad dentro del Departamento Ejecutivo. Luego no habría sido real la contracción del gasto de los Honorables Concejos Deliberantes.

Entre 1991 y 1995 los egresos asignados a la Administración General presentaron el mayor crecimiento relativo, el cual fue del 81,5%. Este adquirió también importancia absoluta debido a su significatividad en la estructura de gastos, de manera tal que en 1995 requirió unos \$ 407 millones más que en 1991. Tal comportamiento explicó el 38% del aumento registrado en el gasto total.

En el mismo período, las finalidades Bienestar Social y Salud registraron aumentos del 71,6% y del 70,2% respectivamente, mientras que las restantes tuvieron una tasa de crecimiento inferior al promedio. En efecto, los egresos destinados a Servicios Especia-

les Urbanos y a Infraestructura Vial se incrementaron un 44% y un 34,8%, respectivamente. No obstante ello, y debido a la relevante participación relativa que tienen en el total, los mayores egresos asignados a Servicios Especiales Urbanos y a Salud explicaron el 26% y el 21%, respectivamente, del aumento del gasto.

Debido al crecimiento diferencial antes señalado, la estructura de las erogaciones según las distintas finalidades tuvo un leve cambio entre los años analizados. Los egresos requeridos para el funcionamiento de la Administración General aumentaron su significatividad pasando a representar en 1995 el 32,1% del total. Las comunas asignaron en dicho ejercicio \$ 68 por habitante para el funcionamiento de su Administración Pública. Si se le adicionan los gastos requeridos para el funcionamiento de los Honorables Concejos Deliberantes -los cuales tienen la función de legislar- puede decirse que en 1995 los Municipios requirieron \$ 75 por habitante para su funcionamiento. En dicho año destinaron \$ 69 por habitante a los egresos asignados a Servicios Especiales Urbanos -es decir una menor proporción-, según se observa en el Gráfico N° 7. Esta y la Administración Pública constituyen las finalidades a las que se destinan el 65% de los gastos municipales.

Lo antes expuesto puede sintetizarse señalando que entre 1991 y 1995, en términos relativos, se incrementaron en mayor proporción los egresos asignados al funcionamiento del estado municipal, respecto a los destinados a la prestación de servicios. De tal manera, en 1995 los primeros demandaron el 35% del gasto total -incluyendo en ellos a los Honorables Concejos Deliberantes- en tanto que los segundos requirieron un tercio de los egresos. Es difícil encontrar una causa a dicho comportamiento y para poder formular una hipótesis debería contarse con mayor información.

<sup>30</sup> Se excluyen los concejales correspondientes a los nuevos Municipios cuyo ejercicio fiscal se inició el 10 de diciembre de 1995.

**CUADRO N° 11**  
**GASTOS MUNICIPALES SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD**  
 - en miles de \$ -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	66.797	98.102	130.678	138635	93.166
ADMINISTRACION GENERAL	499.279	692.814	888.212	944.326	906.142
SALUD PUBLICA	323.117	426.327	515.021	563.084	549.919
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	645.211	840.656	1.009.337	1.013.118	928.215
INFRAESTRUCTURA VIAL	89.969	91.486	116.592	147.558	121.270
BIENESTAR SOCIAL	131.547	171.830	233.337	246.735	225.735
<b>TOTAL</b>	<b>1.755.920</b>	<b>2.321.215</b>	<b>2.893.177</b>	<b>3.053.456</b>	<b>2.824.447</b>

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 12**  
**GASTOS MUNICIPALES SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD**  
 - en \$ por habitante -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	5	8	10	11	7
ADMINISTRACION GENERAL	40	54	68	72	68
SALUD PUBLICA	26	33	40	43	41
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	51	66	78	77	69
INFRAESTRUCTURA VIAL	7	7	9	11	9
BIENESTAR SOCIAL	10	13	18	19	17
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>181</b>	<b>223</b>	<b>233</b>	<b>211</b>

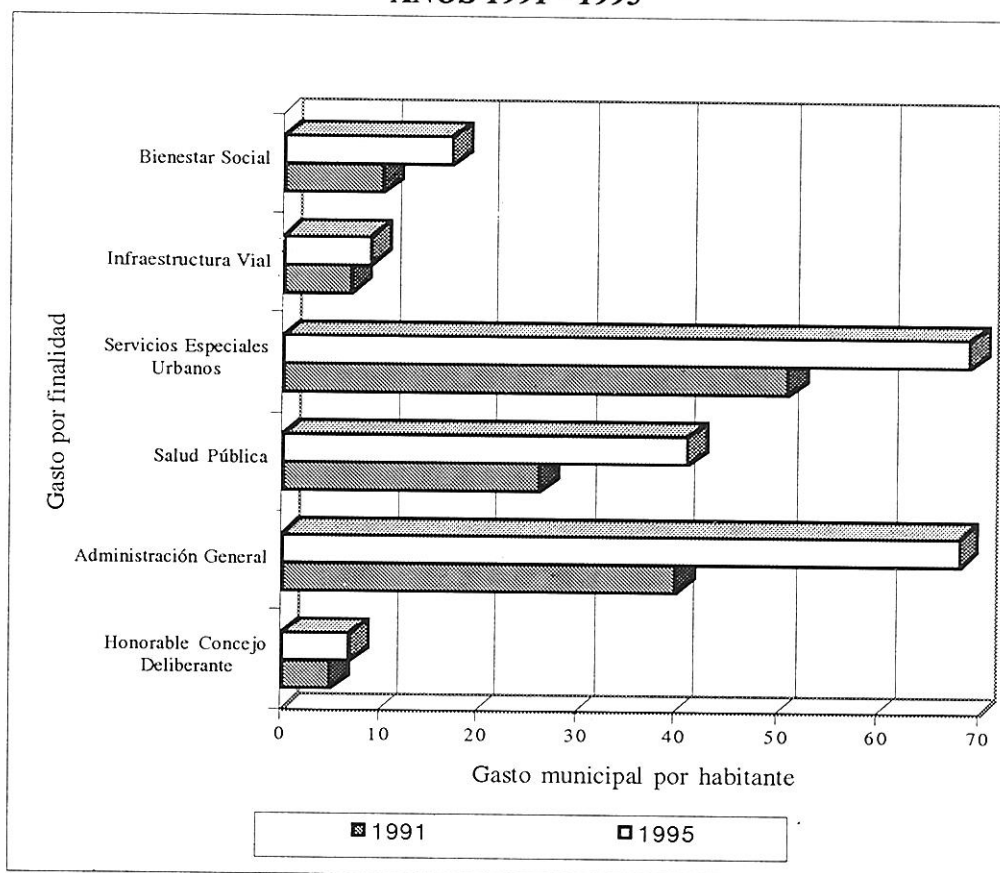
*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 13**  
**GASTOS MUNICIPALES SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD**  
 - en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	3,8	4,2	4,5	4,5	3,3
ADMINISTRACION GENERAL	28,4	29,8	30,7	30,9	32,1
SALUD PUBLICA	18,4	18,4	17,8	18,4	19,5
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	36,7	36,2	34,9	33,2	32,9
INFRAESTRUCTURA VIAL	5,2	4,0	4,0	4,9	4,2
BIENESTAR SOCIAL	7,5	7,4	8,1	8,1	8,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO Nº 7**  
**GASTO MUNICIPAL POR FINALIDAD POR HABITANTE**  
**AÑOS 1991 - 1995**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

### 3. EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

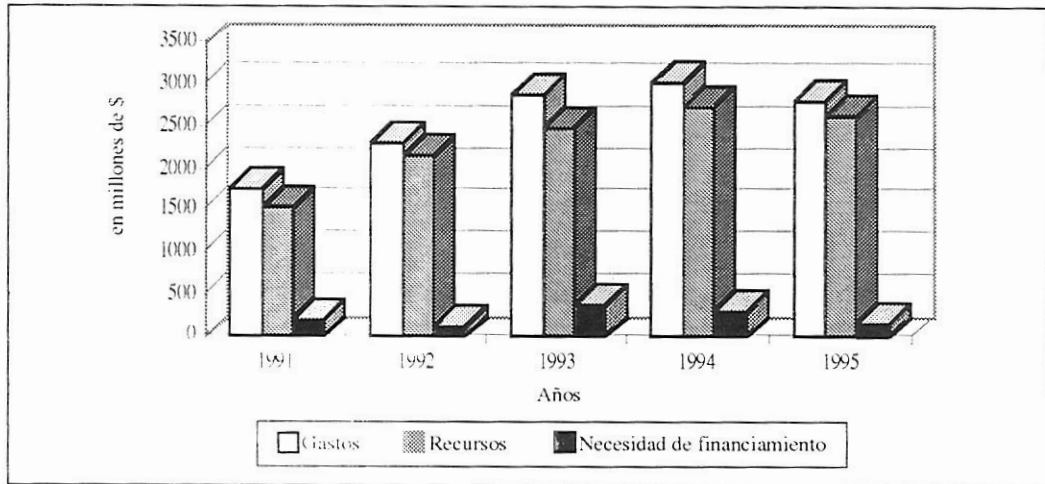
En el Cuadro Nº 14 se presenta la evolución tanto de la necesidad de financiamiento como de los restantes conceptos que conforman el financiamiento y los resultados presupuestario y financiero.

La brecha entre egresos y recursos constituye la necesidad de financiamiento, la cual puede visualizarse en el Gráfico Nº 8. Entre 1991 y 1994 la necesidad de financiamiento se incrementó un 43,4%. En 1995 la reducción de los gastos fue de una proporción mayor respecto a la contracción de los recursos. Por ello, el nivel alcanzado por la necesidad de finan-

ciamiento en dicho ejercicio presentó una reducción del 41%, respecto al año anterior. La serie denota que en 1995 la necesidad de financiamiento alcanzó un nivel tan bajo que sólo fue superior respecto al registrado en 1992.

Los resultados son más elocuentes si se relaciona la necesidad de financiamiento con el gasto total. De tal modo se potencia la excelente performance lograda en el último ejercicio. En 1991 el 12,1% de los egresos quedaron sin financiar en tanto que en 1995 ese indicador se redujo al 6,4%. Cabe destacar que en 1993 la necesidad de financiamiento alcanzó el mayor valor absoluto de la serie analizada. Ello significó que la brecha entre gastos y recursos equivaliera al 13,8% de los primeros.

**GRAFICO N° 8**  
**EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 14**  
**EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO, DEL FINANCIAMIENTO Y DEL RESULTADO DE LOS MUNICIPIOS. 1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
1. TOTAL RECURSOS	1.542.825	2.183.648	2.493.898	2.747.787	2.644.042
2. TOTAL EROGACIONES	1.755.920	2.321.216	2.893.175	3.053.456	2.824.447
3. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO (2-1)	213.095	137.568	399.277	305.669	180.405
4. FINANCIAMIENTO NETO (4.1+4.2-4.3)	71.899	114.601	230.772	199.416	99.372
4.1. APORTES NO REINTEGRABLES	55.890	91.648	140.199	162.219	93.923
4.2. USO NETO DEL CREDITO (4.2.1-4.2.2)	16.268	23.968	91.878	38.485	16.310
4.2.1. Uso del Crédito	26.880	55.644	126.215	95.123	116.187
4.2.2. Amortización de la Deuda	10.612	31.676	34.337	56.638	99.877
4.3. DEVOLUCION DE TRIBUTOS	259	1.015	1.305	1.288	10.861
5. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERC.(-3+4)	-141.196	-22.967	-168.505	-106.253	-81.033
6 Pago Deuda Flotante del Ejercicio Anterior	39.947	74.603	78.004	150.798	141.477
7. Saldos Transferidos del Ejercicio Anterior	2.492	13.506	32.263	26.019	33.873
8. RESULTADO FINANCIERO DEL EJERCICIO(5-6+7)	-178.651	-84.064	-214.246	-231.032	-188.637

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

#### 4. EVOLUCION DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y EL RESULTADO

En este apartado se analizarán los instrumentos utilizados por los Municipios para solventar su necesidad de financiamiento. En términos generales puede decirse que el financiamiento Municipal está conformado por Aportes No Reintegrables de diversas

fuentes (Gobierno Provincial y Nacional específicamente) y por el Uso del Crédito (préstamos otorgados por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Instituto Provincial de la Vivienda, Programa de Fortalecimiento Municipal, etc.). El Cuadro N° 15 muestra la estructura del financiamiento, en tanto que el Gráfico N° 9 ilustra la evolución de las fuentes de financiamiento en el período.

**CUADRO N° 15**

#### ***ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO MUNICIPAL***

- en % -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	100	100	100	100	100
APORTES NO REINTEGRABLES	26	66	35	52	52
USO NETO DEL CREDITO	8	17	23	13	9
RESULTADO PRESUPUESTARIO	66	17	42	35	39

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Los aportes no reintegrables constituyen ingresos provenientes de acuerdos o convenios con entes del sector público que no deben devolverse, correspondiendo en su mayor proporción a remesas del gobierno provincial. Comparando con la situación observada en 1991, en los últimos años de la serie analizada los aportes no reintegrables aumentaron de manera significativa su participación en el financiamiento total, para constituirse en la principal fuente. Entre 1991 y 1994 los aportes no reintegrables destinados al conjunto de comunas se incrementaron un 190% para reducirse un 42% en el ejercicio siguiente. No obstante ello, en 1995 fue la fuente de financiamiento más importante. Sin embargo, su significatividad se relativiza al observar que en 1995 mediante esta vía se financió sólo el 3% del total del gasto municipal.

Por su parte, el uso del crédito se define como los ingresos provenientes del crédito público a mediano y largo plazo. En tanto, el uso neto del crédito constituye la diferencia entre el uso del crédito y la amortización de la deuda. Entre 1991 y 1995 el uso neto del crédito se mantuvo prácticamente estable. Ello fue consecuencia de un aumento del 332% del endeu-

damiento municipal, el cual fue compensado por el significativo crecimiento del pago de amortizaciones de deudas, los que se multiplicaron por nueve. El endeudamiento comenzó a adquirir importancia a partir de 1993 en tanto que los pagos de amortizaciones tuvieron relevancia cuantitativa a partir de 1995.

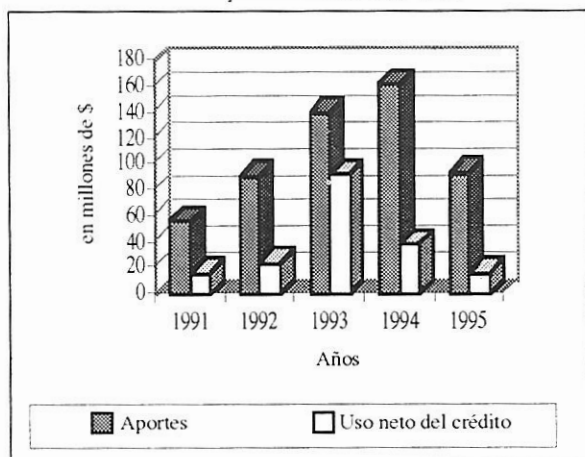
En resumen, la situación evidencia un aumento de la toma de créditos que se neutraliza por la mayor incidencia de los montos erogados en concepto de amortización de la deuda asumida en períodos anteriores. La conjunción de ambos factores explican el bajo financiamiento que realiza el uso neto del crédito. Por ello, hay que alertar respecto a la incidencia que tendrán en los futuros presupuestos los vencimientos de los servicios de las deudas municipales contraídas esencialmente en los últimos años.

Los comportamientos descriptos tuvieron influencia en el déficit presupuestario. La parte de la necesidad de financiamiento que no pudo ser solventada con aportes no reintegrables y/o uso del crédito se transformó en déficit presupuestario del ejercicio. En 1995 el 45% de la necesidad de financiamiento se constituyó en desequilibrio presupuestario, lo cual

significó un aumento respecto al año anterior en el que ese guarismo fue del 35%.

En 1994, y respecto a 1991, el desequilibrio presupuestario se redujo en un 25%, lo cual se ilustra en el Gráfico N° 10. En 1995, y respecto a 1994, a pesar de producirse una necesidad de financiamiento inferior en términos absolutos, en términos relativos existieron menores fuentes de financiamiento para solventarla. En otras palabras, hubiera bastado que las comunas consigan el mismo nivel de financiamiento que el registrado en el año anterior para alcanzar en 1995 el equilibrio presupuestario. De igual modo se hubiera logrado, de mantenerse el nivel de recaudación del ejercicio previo. No obstante, en 1995 y respecto a 1994 se produjo una reducción del déficit presupuestario del 24%, equivalente a \$ 25 millones. Las conclusiones son más elocuentes si se mide el resultado presupuestario respecto al gasto total. El desequilibrio que alcanzó al 8% de los egresos en 1991; se redujo al 3,5% en 1994 y al 2,9% en el año posterior.

**GRAFICO N° 9**  
**EVOLUCION DE LOS APORTES Y DEL**  
**USO NETO DEL CREDITO EN EL**  
**SECTOR MUNICIPAL**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Por último, al resultado presupuestario se le adicionaron los pagos de deudas flotantes (créditos comprometidos y no pagados) y se le descontaron los saldos transferidos para obtener lo que se denominó

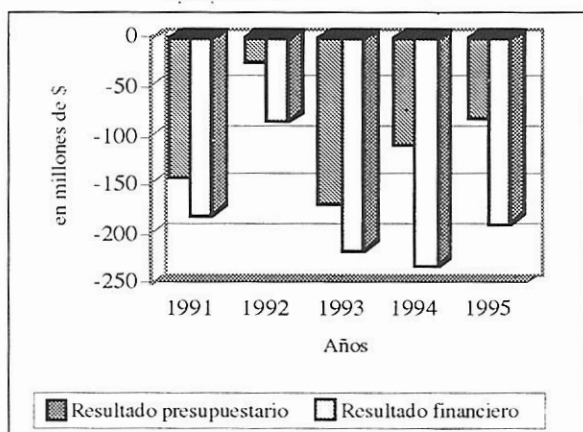
el resultado financiero. Con relación al primer concepto se resalta que el Reglamento de Contabilidad (art. 137) establece que las disponibilidades existentes al cierre del ejercicio (que no correspondan al resultado financiero, cuentas especiales, a cuentas de terceros, o a rubros creados con destino fijo) quedarán afectados al pago de deuda flotante. Sin autorización presupuestaria el Departamento Ejecutivo podrá disponer el pago. Cuando el ejercicio financiero cierre con déficit, los pagos que excedan lo antes dispuesto requerirán de autorización presupuestaria. Las deudas flotantes consignadas se limitan a las ejecutadas, previa autorización presupuestaria. Por ello se entiende que el resultado financiero que surge de la ejecución presupuestaria constituye un dato parcial, no obstante lo cual merece ser considerado. Por su parte, los saldos transferidos son definidos (en la Ordenanza General N° 237) como los recursos efectivamente ingresados en ejercicios anteriores cuya inversión se habrá de efectuar en los ejercicios siguientes.

Obviamente, el resultado financiero no tiene una exacta correspondencia con el resultado presupuestario. Debido a la significativa incidencia de los pagos de deudas flotantes, el déficit financiero superó en cada uno de los años del período al desequilibrio presupuestario. La particularidad de cada ejercicio consistió en el quantum. En 1991 y 1993 el desequilibrio financiero se ubicó un 26% por encima del déficit presupuestario, en tanto que en 1994 y 1995 lo triplicó. En 1994 los pagos de deuda flotante del ejercicio anterior casi se triplicaron respecto a 1991, por lo cual el déficit financiero alcanzó los \$ 231 millones. De esta forma el ejercicio 1994 se caracterizó por presentar el déficit financiero más alto del período, un 31% por encima del registrado en 1991. En 1995 y respecto a 1994 los pagos de deuda flotante se redujeron un 6,2% y el déficit financiero fue inferior en un 18,3%.

En síntesis, puede observarse que a pesar que la brecha entre recursos y gastos se redujo significativamente en 1995 respecto de 1994, la mayor disminución de las fuentes de financiamiento determinó que el desequilibrio presupuestario se contrajera proporcionalmente menos. A su vez, el escaso decrecimiento de los pagos de deudas flotante determinó una reducción de menores proporciones en el resultado financiero.



**GRAFICO Nº 10**  
**EVOLUCION DEL RESULTADO PRE-**  
**SUPUESTARIO Y FINANCIERO DE**  
**LOS MUNICIPIOS**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 5. EVOLUCION DE INDICADORES FISCALES Y DE GESTION

Se seleccionó un conjunto de indicadores fiscales de cuyo análisis se puede evaluar el estado de situación del sector municipal. Cabe resaltar que de la observación del comportamiento individual de un indicador no pueden sacarse conclusiones. Se requiere un conjunto de indicadores para interrelacionarlos y realizar una evaluación integral de la situación fiscal.

Asimismo, se presentan los indicadores de gestión, los cuales calculan las necesidades de financiamiento que surgen de la prestación de cada servicio al vincular sus gastos con sus recursos específicos.

### 1. INDICADORES FISCALES

Los indicadores fiscales calculados en el Cuadro Nº 16 se estima que permiten caracterizar la evolución de las cuentas públicas municipales y que, de algún modo, su análisis comprendía la evolución fiscal antes precisada.

Seguidamente se especifica como fue definido cada indicador y el comportamiento que cada uno de ellos manifestó:

1- El índice de necesidad de financiamiento mide la relación entre dicha variable (definida como diferencia entre gastos y recursos) y el total de erogaciones e indica la proporción de estas últimas que queda-

ron sin financiamiento genuino en un ejercicio de terminado.

En 1995 este índice alcanzó el 6,4 %, lo que significó una mejora en el grado de financiamiento respecto a todos los años de la serie, constituyendo la única excepción 1992 en donde el guarismo alcanzó el 5,9%. La causa de la situación registrada en 1995 debe encontrarse en el mayor crecimiento de los recursos totales respecto del aumento de los egresos totales.

2- El índice de resultado presupuestario relaciona dicha variable con el total de gastos y mide la proporción de las mismas que no encontraron ningún tipo de cobertura. En términos de tendencia se observa que el indicador no alcanzó niveles relevantes en ningún ejercicio, pero siempre fue negativo por lo que denota un desequilibrio permanente. El valor registrado en 1995 fue sólo superado en 1992 siendo en los demás años más elevado. Por ello, el nivel de 1995 denota una buena performance, no sólo en términos históricos sino respecto a lo que usualmente se considera un desequilibrio presupuestario manejable. Ello fue consecuencia del mejor valor reflejado en el indicador 1.

3- El índice de inflexibilidad muestra la proporción de los gastos corrientes que son rígidos a la baja. Las erogaciones en personal se consideraron como el único gasto inflexible en el sector municipal. Se calculó el indicador relacionando los egresos de tal partida con el total de erogaciones corrientes.

En 1995 el 61,1% de los gastos corrientes fueron inflexibles o rígidos a la baja. Si bien se observa que en todos los años los egresos son muy inflexibles, el valor alcanzado en 1995 es el más elevado de todos ellos, lo cual le da poco margen de maniobra a las autoridades municipales para modificar la política de gastos.

4- El índice de autonomía mide la relación entre los recursos de Jurisdicción Municipal y los de Capital respecto de los restantes ingresos y fuentes de financiamiento (vale decir Ingresos de Otras Jurisdicciones más los Aportes no Reintegrables y el Uso del Crédito). Este constituye un elemento importante para determinar la relevancia de los recursos sobre cuyo nivel la comuna tuvo posibilidades de influir.

El índice presentó un aumento a partir de un mínimo registrado en 1993. En el año 1995 el índice alcanzó el 153,6%, lo cual constituye una mejor performance. Ello denota que los Partidos tuvieron la posibilidad de incidir en la mayor parte de sus recursos.

5- El índice de autofinanciamiento relaciona los recursos de jurisdicción municipal y los de capital con el total de erogaciones. Este mide la capacidad

de cobertura que tienen los Municipios de sus erogaciones con sus recursos propios, es decir aquellos ingresos sobre los cuales pueden influenciar.

**CUADRO N° 16**  
**EVOLUCION DE LOS INDICADORES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS**  
- en % -

INDICADORES	1991	1992	1993	1994	1995
1-NECESIDAD FINANCIAMIENTO	12,1	5,9	13,8	10,0	6,4
2-RESULTADO PRESUPUESTARIO	-8,0	-1,0	-5,8	-3,5	-2,9
3-INFLEXIBILIDAD	60,2	60,9	59,9	61,0	61,1
4-AUTONOMIA	148,6	141,0	131,3	150,2	153,6
5-AUTOFINANCIAMIENTO	55,3	58,8	54,2	59,1	61,2
6-SOLVENCIA	61,5	66,4	62,0	67,3	67,0
7-SITUACION FINANCIERA	84,8	89,9	83,2	84,3	86,3

1- Definido como la necesidad de financiamiento respecto al total de gastos. 2- Calculado como el resultado presupuestario respecto a los egresos. 3- Relaciona el gasto en personal y el total de erogaciones corrientes. 4- Definido como la relación entre los recursos de Jurisdicción Municipal más los de Capital respecto a la sumatoria de los Ingresos de otras Jurisdicciones, los aportes no reintegrables y el uso del crédito. 5- Vincula los recursos de Jurisdicción Municipal más los de capital respecto al total de erogaciones. 6- Calculado como los gastos corrientes respecto a los recursos de Jurisdicción Municipal. 7- Relaciona los recursos totales más los saldos transferidos de ejercicios anteriores respecto a la sumatoria de gastos; amortizaciones de deudas y pagos de deuda flotante.

*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Para el año 1995 la capacidad de autofinanciamiento en el consolidado municipal fue del 61,2%. Comparado con el valor asumido por este indicador en 1991 (del 55,3%) el resultado de 1995 demuestra una mejora sustancial en la capacidad de autofinanciamiento por parte de los municipios bonaerenses. El motivo de ello fue el mayor crecimiento de los recursos de jurisdicción municipal respecto del total de erogaciones.

6- El índice de solvencia muestra la proporción del gasto corriente que se financia con recursos municipales propios. Constituye un elemento que permite medir el grado de afectación que tienen los Municipios de sus recursos propios al financiamiento de los gastos corrientes.

En el año 1995 la solvencia del consolidado municipal fue levemente inferior respecto a la conseguida en 1994 cuando alcanzó el valor más alto del período analizado, al ubicarse en el 67,3%. En términos comparados con el índice correspondiente a 1991 (del 61,5%) puede decirse que los municipios son más solventes. El leve empeoramiento de 1995 respecto del año anterior se debió a una disminución de los

recursos, administrados por los municipios, proporcionalmente mayor que la reducción acaecida en el gasto corriente.

7- El indicador de situación financiera relaciona los recursos corrientes del municipio con los gastos desde una perspectiva financiera (erogaciones más amortización de la deuda, más pagos de deuda flotante de ejercicios anteriores). Luego indica que proporción de estos últimos está en condiciones de financiar el municipio sin recurrir a fuentes de financiamiento adicionales. En la práctica, este indicador se calcula tomando el pagado total del ejercicio, aunque en este caso se trabajó con el total gastado, dado que no se disponía de la totalidad de la información. Este indicador suele ser requerido por el Banco Mundial a los efectos de definir la elegibilidad de los Municipios para acceder a los préstamos del Programa de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal.

Para el consolidado municipal, este índice se ubicó en 1995 en el 86,3%. Denotando una mejoría respecto del ejercicio previo cuando el indicador fue del 84,3% pero un leve deterioro respecto de 1992 cuando asumió el valor más alto (del 89,9%). Este

valor máximo se debió a los menores pagos de deuda flotante.

De la observación de los resultados de los indicadores se puede inferir que en 1995 y respecto a 1994 se produjo una mejor performance de modo generalizado. El sector público municipal fue más autónomo, mostró mejores indicadores de financiamiento y presupuestario. Tuvo también un mayor nivel de autofinanciamiento pero resultó menos solvente, al tiempo que mantuvo una alta inflexibilidad del gasto y mejoró su situación financiera.

En la comparación respecto al inicio de la serie, las conclusiones denotan una mejor performance en todos los indicadores aquí analizados. Ello no implica que en alguno de los años del período tratado algún indicador haya alcanzado una mejor situación que la observada en 1995. Por último hay que resaltar que en dicho ejercicio el gasto registró su primer reducción lo cual fue un factor decisivo y posibilitó las mejoras antes citada.

## 2. INDICADORES DE GESTION

Se calcularon algunos indicadores de gestión los que, teniendo en cuenta todos los aspectos detallados en el Capítulo 1 (6. Algunas consideraciones acerca de la información fiscal municipal), se limitaron a los años 1994/1995. Los resultados se presentan en el Cuadro N° 17.

Cabe realizar una aclaración respecto al cálculo de los indicadores antes presentados. Se identificaron los servicios que podían ser relacionados con sus recursos específicos. Los casos en los que no se pudieron efectuar esas vinculaciones se agruparon bajo el concepto otros servicios.

Se incluyeron como recursos destinados a solventar los gastos en salud, el producido de la tasa por servicios asistenciales y los ingresos derivados del Régimen de la Ley N° 10559.

**CUADRO N° 17**  
**INDICADORES DE GESTION MUNICIPAL. AÑOS 1994 Y 1995**  
**- en miles de \$ -**

FINALIDAD DEL GASTO	CONCEPTOS	1994	1995
1.SALUD	1.1. Necesidad Financiamiento (1.2-1.3)	262.882	258.158
	1.2. Gastos	563.084	549.919
	1.3. Ingresos	300.202	291.761
2.INFRAESTRUCTURA VIAL	2.1. Necesidad Financiamiento (2.2-2.3)	64.515	35.425
	2.2. Gastos	147.558	121.270
	2.3. Ingresos	83.043	85.845
3.SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	3.1. Necesidad Financiamiento (3.2-3.3)	117.448	36.178
	3.2. Gastos	1.013.118	928.215
	3.3. Ingresos	895.670	892.037
4.OTROS SERVICIOS	4.1. Necesidad Financiamiento (4.2-4.3)	-139.176	-149.356
	4.2. Gastos	1.329.696	1.225.043
	4.3. Ingresos	1.468.872	1.374.399
<b>TOTAL</b>	<b>Necesidad Financiamiento</b>	<b>305.669</b>	<b>180.405</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Se agrupó el producido de las tasas por: alumbrado, barrido y limpieza y servicios sanitarios y la recaudación originada en los derechos de cementerio. Se consideró que estos fondos solventan los servicios especiales urbanos<sup>31</sup>.

El producido de la tasa por conservación y reparación de la red vial, se estimó que constituye el recurso a ser asignado a los gastos derivados de la finalidad infraestructura vial.

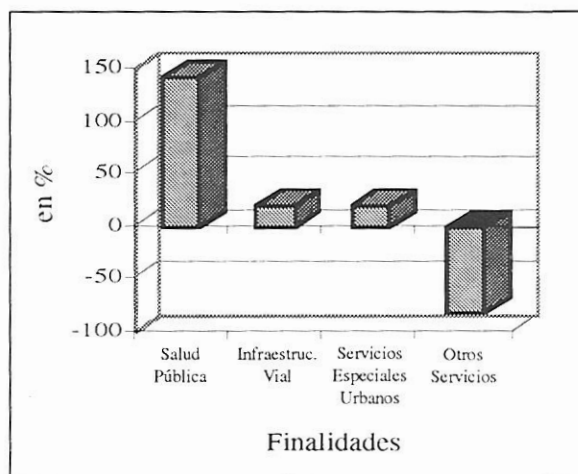
Por último, todos los restantes recursos y egresos se incluyeron bajo la denominación "otros servicios".

En cada caso se calculó la necesidad de financiamiento, vale decir la brecha entre gastos y recursos. En los dos ejercicios la mayor parte de la necesidad de financiamiento se localizó en la prestación de los servicios de salud. En 1995 la necesidad de financiamiento derivada de dicha finalidad equivalió al 143% de la necesidad de financiamiento total. Las acciones destinadas a infraestructura vial y a servicios especiales urbanos contribuyeron, cada una de ellas, con el 20% de la necesidad de financiamiento total. Además, el conjunto de gastos nucleados en "otros servicios" resultaron significativamente superavitarios, ya que produjeron un excedente de recursos respecto a los egresos equivalente al 83% de la necesidad de financiamiento total. Ello se ilustra en el Gráfico N° 11. En "otros servicios" quedan comprendidos los gastos de la Administración General, Honorable Concejo Deliberante y Bienestar Social. No puede dejar de mencionarse que el resultado puede estar condicionado por las dificultades que se tiene en identificar los gastos y los recursos a los cuales hay que vincularlos. Ello puede ser consecuencia de las modalidades de imputación. Luego, es posible que el indicador presente algunos defectos especialmente al calcularlo para el conjunto de servicios incluidos en otros.

No obstante esto último, la principal conclusión que arroja el análisis del indicador de gestión es la gran deficiencia de recursos que tiene la prestación

de los servicios de salud. Respecto a esta afirmación no caben dudas, a lo sumo pueden atenuarse un poco los resultados, si se pudieran identificar y adicionar como recursos los ingresos originados en el SAMO (servicio médico hospitalario) los que no tienen significatividad a nivel agregado.

**GRAFICO N° 11**  
**CONTRIBUCION DE CADA FINALIDAD**  
**A LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO. AÑO 1995**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

<sup>31</sup> El clasificador de gastos de los municipios no identifica aquellos derivados del control de las condiciones de salubridad e higiene, servicios por los cuales se cobra la tasa por inspección, seguridad e higiene. Por ello, su producido se incorporó en los ingresos de "otros servicios". A su vez,

generalmente predominan los controles de obligaciones impositivas más que las prestaciones de los servicios antes citados. Esto último justifica que se incluya el producido de dicha tasa en "otros servicios".

## Capítulo 3

### El Sector Fiscal por grupo de Municipios

En este capítulo se realiza una caracterización y un análisis de la evolución fiscal del agrupamiento que se aplicó a los Partidos que conforman la provincia de Buenos Aires, a los efectos del presente estudio.

Cabe reiterar que por los motivos expuestos en el Capítulo 1 se agrupó a los Municipios en Conurbano (en su versión restringida) e Interior. El primero de ellos está constituido por los siguientes Partidos: Almirante Brown; Avellaneda; Berazategui; Esteban Echeverría; Florencio Varela; General San Martín; General Sarmiento; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Merlo; Moreno; Morón; Quilmes; San Fer-

nando; San Isidro; Tigre; Tres de Febrero y Vicente López. Los restantes Municipios conforman el Interior.

#### 1. BREVE CARACTERIZACION SOCIO ECONOMICA

Las características particulares de los dos grupos de comunas adoptados a los efectos del análisis fiscal se destacan al especificar algunos datos socio-económicos. En el Cuadro N° 18 se presentan algunos indicadores demográficos, en tanto que en el Cuadro N° 19 se ofrecen algunos indicadores sociales.

**CUADRO N° 18**  
**POBLACION, SUPERFICIE Y DENSIDAD**

CONCEPTOS	SUPERFICIE		POBLACION 1994		DENSIDAD HABITANTES POR Km <sup>2</sup>
	en Km <sup>2</sup>	%	habitantes	%	
PARTIDOS DEL CONURBANO*	3.616	1	8.337.040	63	2.306
PARTIDOS DEL INTERIOR	300.924	99	4.810.381	37	16
TOTAL PROVINCIA	304.540	100	13.147.421	100	43

\*Se consideró que el conurbano está constituido por los siguientes Municipios: Almirante Brown; Avellaneda; Berazategui; Esteban Echeverría; Florencio Varela; General San Martín; General Sarmiento; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Merlo; Moreno; Morón; Quilmes; San Fernando; San Isidro; Tigre; Tres de Febrero y Vicente López.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Documento de Trabajo N° 5. Estimaciones y Proyecciones de Población.

**CUADRO N° 19**  
**NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y DESOCUPACION. AÑO 1991**

CONCEPTOS	NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS		DESOCUPADOS		RELACION DESOCUPADOS RESPECTO PEA(*)
	Cantidad de Habitantes	%	Cantidad de Habitantes	%	%
PARTIDOS DEL CONURBANO	1.541.555	72	261.631	72	7,9
PARTIDOS EL INTERIOR	592.798	28	99.785	28	5,2
TOTAL PROVINCIA	2.134.353	100	361.416	100	6,9

\* Población económicamente activa.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Documento de Trabajo N° 5. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 1991.

Por otra parte, cada grupo tiene sus propias características económicas, sobre las cuales se presenta

una referencia en el Cuadro N° 20.

**CUADRO N° 20**  
**PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO**  
**AÑO 1992**

C O N C E P T O S	P . B . G .		P . B . G . POR HABITANTE
	-millones de \$ corrientes-	-en %-	
PARTIDOS DEL CONURBANO	38.681	48,9	4.773
PARTIDOS DEL INTERIOR	40.422	51,1	8.586
TOTAL PROVINCIA	79.103	100,0	6.177

*Fuente:* Estimación propia en base a datos de la Dirección Provincial de Estadísticas y de estimaciones y proyecciones de población del INDEC.

Cabe destacar que la información social presentada corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1991 puesto que no existen datos posteriores que abarquen a la totalidad de la Provincia. Algunas estadísticas de cobertura parcial (v.g.: Encuesta Permanente de Hogares) denotan un agravamiento en los indicadores sociales, especialmente en los relativos a ocupación.

Brevemente, puede decirse que el conjunto de los 19 partidos que conforman el Gran Buenos Aires se caracteriza por una elevada densidad de la población en donde se genera casi la mitad del PBG, el cual se halla concentrado en actividades industriales y terciarias. No obstante, registra un menor producto bruto por habitante; tiene una elevada proporción de desempleados y presenta la mayor parte de la población con necesidades básicas insatisfechas, comparando en todos los casos respecto al Interior.

Por el contrario, en este último hay una menor concentración de la población, con un mayor producto bruto por habitante. Predominan las actividades económicas del sector primario, aunque en algunas zonas tienen particular incidencia algunas ramas de la industria y el turismo. Allí se ubica la menor proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas y de la población económicamente activa desocupada.

## 2. SINTESIS COMPARATIVA DE LA EVOLUCION FISCAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS

Resulta importante aclarar que las conclusiones a

las que se arrije del análisis que se presenta a continuación no permiten deducir el comportamiento individual de los partidos que conforman cada agrupamiento. Por el contrario se observan evoluciones diferenciales a nivel de cada municipio.

No puede dejar de señalarse que una primer conclusión importante a la que se llegó al efectuar este análisis es que la gestión municipal genera diferencias en materia fiscal tales que, en muchos casos, no se vinculan con las diferenciaciones socioeconómicas.

Los indicadores fiscales que se presentan en el Cuadro N° 21 y en el Cuadro N° 22 denotan las características y evoluciones diferenciales de cada grupo, las que luego serán analizadas.

Es posible distinguir que el comportamiento fiscal de cada grupo ha tenido distintas implicancias en la evolución del consolidado provincial. El Cuadro N° 23 ilustra este aspecto en lo atinente a los ingresos.

En 1995 las comunas del Conurbano concentraron el 52% de los ingresos totales. En términos de tendencia, en el período 1991-1995, se observó una disminución en la participación de los municipios del Interior en los ingresos totales. En los dos últimos años de la serie el Gran Buenos Aires generó el 56% del producido impositivo. Sin embargo, su recaudación tributaria por habitante resultó baja en términos comparativos con las comunas del Interior. Este hecho puede explicarse porque en el Conurbano existe una mayor concentración de la población respecto de la concentración económica.

**CUADRO N° 21**  
**INDICADORES FISCALES POR GRUPO DE MUNICIPIOS**  
**AÑOS 1991 Y 1995**

INDICADORES	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	INTERIOR
1. PERSONAL/TOTAL EROGACIONES (en %)	52,7	54,2	56,6	53,4
2. GASTO MEDIO MENSUAL POR AGENTE (en \$)	587,8	613,8	1.052,1	938,5
3. AGENTES C/1000 HABITANTES	8,0	13,0	7,0	12,0
4. CONSTRUCCIONES/TOTAL EROGACIONES (en %)	7,2	10,1	5,2	10,3
5. RESULTADO PRESUPUESTARIO./TOTAL EROG. (en %)	-11,9	-4,0	-3,2	-2,5
6. RECUR. OTRAS JURISDIC/TOTAL RECURSOS (en %)	35,0	39,0	31,0	39,0
7. APORTES no REINTEGRABLES/TOTAL EROG. (en %)	3,0	4,0	2,0	5,0
8. RESULTADO FCIERO./TOTAL EROG. (en %)	-14,4	-5,8	-6,5	-6,9

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 22**  
**RECURSOS Y GASTOS POR HABITANTE POR GRUPO DE MUNICIPIOS**  
**AÑOS 1991 Y 1995**  
**- en \$ por habitante -**

INDICADOR	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	INTERIOR
1. RECURSOS TRIBUTARIOS	55	86	101	140
2. COPARTICIPACION LEY N° 10559	30	55	41	79
3. GASTO EN ADMINISTRACION GENERAL	31	54	55	89
4. GASTO EN H.C.D.	5	6	6	9
5. GASTO EN SS. ESPECIALES URBANOS	42	67	55	94
6. GASTO EN SALUD	22	32	36	49
7. GASTOS TOTALES	111	169	169	259

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Sin embargo, debido a las características de las actividades que en el mismo se desarrollan (industria, comercio y servicios), en el Conurbano se generó la mayor proporción de la recaudación de la TISH y de la TABL, la cual en 1995 alcanzó el 66% y el 63%, respectivamente. Por sus características rurales, en el Interior se recaudó casi todo el producido de la TCV y de la TCMS. También concentró el 82% de la recaudación de la tasa por servicios asistenciales, el 81% de las contribuciones por mejoras y el 64% de la tasa por servicios sanitarios. Esta contribución relativa de cada grupo de comunas en la recaudación total

no es una característica particular de un ejercicio fiscal sino que, en términos generales, se verifica en cada uno de los años de la serie.

Considerando las transferencias del gobierno provincial en concepto de coparticipación de impuestos por habitante, puede decirse que en cada uno de los ejercicios, el Conurbano recibió un nivel equivalente entre el 52% y el 54% de lo percibido por el Interior. Ello demuestra que se ha mantenido en el tiempo el esquema redistributivo hacia el Interior de los recursos derivados de la participación en impuestos provinciales y nacionales.

**CUADRO N° 23**  
**RECURSOS MUNICIPALES. PARTICIPACION DE LOS GRUPOS EN MUNICIPIOS EN**  
**EL CONSOLIDADO. AÑOS 1991 Y 1995**  
 - en % -

CONCEPTOS	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	RESTO
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>49,0</b>	<b>51,0</b>	<b>52,1</b>	<b>47,9</b>
<b>Jurisdicción Municipal</b>	<b>50,7</b>	<b>49,3</b>	<b>55,0</b>	<b>45,0</b>
<b>Tributarios</b>	<b>52,5</b>	<b>47,5</b>	<b>55,5</b>	<b>44,5</b>
Alumbra. Barr. y Limpieza	61,2	38,8	63,5	36,5
Insp. Segur. e Higiene	64,0	36,0	65,4	34,6
Der. Insp. Veterinaria	66,4	33,6	74,5	25,5
Der. de Oficina	65,9	34,1	61,3	38,7
Der. de Construcción	56,3	43,7	65,7	34,3
Marcas y Señales	3,1	96,9	2,7	97,3
Cons. Rep. Mej. Red Vial	0,8	99,2	0,7	99,3
Der. de Cementerio	66,9	33,1	66,9	33,1
Servicios Asistenciales	8,7	91,3	18,1	81,9
Contribución Mejoras	13,7	86,3	18,5	81,5
Servicios Sanitarios	31,1	68,9	35,6	64,4
Resto de Tributos *	51,1	48,9	51,1	48,9
Otros Ingresos	38,4	61,6	50,3	49,7
<b>Otras Jurisdicciones</b>	<b>46,1</b>	<b>53,9</b>	<b>46,6</b>	<b>53,4</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>55,4</b>	<b>44,6</b>	<b>30,4</b>	<b>69,6</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>49,0</b>	<b>51,0</b>	<b>51,9</b>	<b>48,1</b>

\* Entre los más importantes incluye: tasa por servicios de inspección veterinaria; derechos de oficina; derechos de construcción; derechos de cementerios; contribución por mejoras; tasa por habilitación de comercios e industrias; derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

La redistribución se observa tomando como referencia tanto la población como el PBG<sup>32</sup>. Por tanto, los Municipios del Interior en conjunto resultaron más dependientes de aquellos ingresos sobre cuya recaudación tienen pocas posibilidades de influir.

Los egresos también denotan sus particularidades en cada grupo. En el Cuadro N° 24 se presenta la contribución relativa del Conurbano y del Interior, en cada uno de los conceptos que conforman el gasto total.

Puede decirse que en 1995 los Partidos del Gran Buenos Aires generaron la mitad de las erogaciones

del consolidado municipal. En términos de tendencias se observa que ambos grupos mantuvieron su significatividad en los egresos totales.

El principal componente en ambos agrupamientos lo constituyeron las erogaciones en personal. A partir de 1992 el Conurbano aumentó su participación en el total de dicho gasto. El comportamiento de las variables que conforman tal egreso (ocupación y costo laboral) fue diferencial, mientras que en los partidos del Conurbano se redujo la ocupación, en el Interior se incrementó levemente. En 1995, en este último grupo se ocuparon 13 agentes cada 1000 habitantes, proporción que resultó superior respecto a la del Gran Buenos Aires, en donde el indicador fue de 7 agentes cada 1000 habitantes. Esto puede estar asociado con una mayor prestación de servicios a la comunidad o

<sup>32</sup> Un análisis detallado se encuentra en el Cuaderno de Economía N° 10 "Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires". M. Garriga y P. Sanguinetti, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.



con una política ocupacional más activa por parte de las comunas del Interior debido a las pocas alternativas de otras fuentes de trabajo.

Entre 1991 y 1995, el gasto medio por agente público en el Gran Buenos Aires creció un 89%; tasa en términos relativos más importante que la registrada en el Interior en donde alcanzó el 53%. Como resultante de ello, el gasto del Interior se tornó menos

rígido en tanto que el del Conurbano se volvió más inflexible.

Por otra parte, en todos los años la mayor proporción de la obra pública fue realizada por los Partidos del Interior. Este hecho se acentuó en 1994/1995 cuando las comunas del Interior ejecutaron el 66% de la obra pública del consolidado municipal.

### CUADRO N° 24

#### EROGACIONES SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA. PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS EN EL CONSOLIDADO. AÑOS 1991 Y 1995

- en % -

CONCEPTOS	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	INTERIOR
<b>EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>51,9</b>	<b>48,1</b>	<b>52,6</b>	<b>47,4</b>
Personal	49,9	50,1	52,2	47,8
Bienes y Servicios no Personales	56,1	43,9	54,6	45,4
Intereses de la Deuda	29,3	70,7	42,5	57,5
Transferencias Corrientes	36,6	63,4	36,1	63,9
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>39,8</b>	<b>60,2</b>	<b>33,9</b>	<b>66,1</b>
Bienes de Capital	32,1	67,9	44,7	55,3
Trabajos Públicos	42,1	57,9	34,1	65,9
Inversión financiera	28,2	71,8	23,0	77,0
Transferencias de Capital	32,9	67,1	18,1	81,9
<b>TOTAL EROGACIONES</b>	<b>50,6</b>	<b>49,4</b>	<b>50,7</b>	<b>49,3</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de la Pcia. de Bs. As.

El Cuadro N° 25 presenta la participación relativa de cada grupo en los gastos atendiendo a la clasificación por finalidad de los mismos.

Medido en términos por habitante se observa que en cada uno de los años las comunas del Interior gastaron más que el Conurbano.

Este gasto diferencial adquirió mayor magnitud en los egresos asignados a Infraestructura Vial, a Bienestar Social y a Servicios Especiales Urbanos. Con respecto al primero de ellos cabe observar que es un egreso típico de las comunas rurales, en tanto que el segundo deviene de una política de gastos específicas, entre las cuales probablemente tenga un peso especial la construcción de viviendas. Por último, y en lo atinente a los gastos derivados de los Servicios Especiales Urbanos, puede considerarse que el Conurbano tiene economías de escala, las que reducen naturalmente el gasto por habitante. Luego, los diferentes niveles de gastos por habitante no denotan

necesariamente una deficiente asignación de los recursos, puesto que para sacar conclusiones más precisas cabría hacer evaluaciones respecto a la cantidad y calidad de los servicios prestados a la comunidad, aspectos que pueden justificar las divergencias.

Constituyen una excepción las erogaciones derivadas de la función legislativa ya que no presentaron un diferencial homogéneo. En efecto, en 1991/1992 en los Partidos del Interior los gastos de los Honorables Concejos Deliberantes medidos por habitante superaron en un 24% y un 15%, respectivamente a los realizados en el Conurbano. En los dos años siguientes la relación se invirtió, siendo inferior en el Interior entre el 5% y el 3%. En 1995 ese guarismo en el Interior superó en un 61% al registrado por el Conurbano. La cantidad de concejales alcanza el 77% del total en el Interior, el cual posee la menor proporción de la población. Por ello, es dable pensar que en él se localicen los mayores índices de gastos de los

Honorables Concejos Deliberantes medidos por habitante.

El Cuadro N° 6 presenta la contribución de cada grupo de comunas al resultado presupuestario y financiero.

Los municipios del Interior, a pesar que mantuvieron su participación en los gastos, generaron una

menor proporción de los recursos, lo que incrementó su incidencia en la necesidad de financiamiento del consolidado municipal. En otras palabras, la necesidad de financiamiento que en 1991 se generaba en su mayor parte (un 61,5%) en los partidos del Conurbano, en 1995 se originó proporcionalmente más en el Interior (66,5%).

### CUADRO N° 25

#### **EROGACIONES SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD. PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS EN EL CONSOLIDADO. AÑOS 1991 Y 1995**

- en % -

FINALIDADES	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	INTERIOR
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	58,1	41,9	51,7	48,3
ADMINISTRACIÓN GENERAL	50,0	50,0	51,6	48,4
SALUD PUBLICA	54,0	46,0	56,0	44,0
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	51,8	48,2	50,4	49,6
INFRAESTRUCTURA VIAL	39,8	60,2	38,6	61,4
BIENESTAR SOCIAL	41,8	58,2	41,9	58,1
TOTAL	50,6	49,4	50,7	49,3

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

### CUADRO N° 26

#### **NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO Y RESULTADO. PARTICIPACION DE LOS GRUPOS DE MUNICIPIOS EN EL CONSOLIDADO. AÑOS 1991 Y 1995**

- en % -

CONCEPTOS	1991		1995	
	CONURBANO	INTERIOR	CONURBANO	INTERIOR
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	61,5	38,5	33,5	66,5
APORTES NO REINTEGRABLES	41,3	58,7	29,2	70,8
USO NETO DEL CREDITO	12,5	87,5	-17,0	117,0
RESULTADO PRESUPUESTARIO	75,1	24,9	56,8	43,2
RESULTADO FINANCIERO	71,6	28,4	49,3	50,7

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

En forma concomitante se observa una profundización en la direccionalidad de los aportes no reintegrables hacia los municipios del Interior. Estos últimos recibieron en 1995 el 71% del total de los aportes no reintegrables. Asimismo se aprecia una mayor utilización del uso neto del crédito por parte de las comunas del Interior respecto del Conurbano. En estos últimos, dicha fuente de financiamiento fue negativa, denotando que los pagos en concepto de amortizaciones superaron a la utilización de créditos.

A la direccionalidad en la asignación de las fuentes de financiamiento se sumó la redistribución de los recursos provinciales, que también benefició al Interior, lo cual resultó determinante para que la situación de tales partidos no se viera seriamente comprometida.

En 1995 y respecto a 1991, el conjunto de Partidos del Conurbano mejoraron su resultado presupuestario y su situación financiera. Los Partidos del Interior mantuvieron los valores de su desequilibrio presupuestario y empeoraron sus resultados financieros.

### **3. LA EVOLUCION FISCAL POR GRUPO DE MUNICIPIOS**

#### **1. LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**

El Cuadro N° 27 ofrece la evolución de los ingresos de este grupo de Partidos.

En el período 1991-1995, este conjunto de comunas incrementó sus recursos un 81,3%. Las variaciones más relevantes ocurridas en términos relativos se localizaron en el producido derivado de: contribuciones por mejoras, tasas por servicios asistenciales, derechos de construcción, tasas por inspección veterinaria y TISH.

No obstante ello, en 1995 se observa que en la estructura de ingresos existió una preponderancia de la recaudación de la TABL; de los ingresos provenientes de otras jurisdicciones y del producido de la TISH, lo cual se ilustra en el Gráfico N° 12.

En este grupo de Partidos el 68% del crecimiento de los recursos totales registrado entre 1991 y 1995 provino de la readecuación tributaria. Los mayores ingresos derivados del producido de la TABL y de la TISH explicaron, en conjunto, el 53,5% del incremento total. El 21% del aumento de la recaudación tributaria se debió al recupero de deuda de ejercicios anteriores correspondientes a las distintas tasas. Los

ingresos transferidos por las otras Jurisdicciones aportaron un 26,6% al aumento total.

En los tres primeros años de la serie, el 66% de los ingresos totales se generaron en las propias administraciones municipales, en tanto que el 34% provino de las otras Jurisdicciones. En los dos últimos años del período tratado se incrementó la participación de los ingresos de origen Municipal al 69%.

En 1995 este conjunto de comunas recaudó \$ 101 por cada habitante, en tanto que el gobierno provincial transfirió \$ 41 por habitante, en concepto de coparticipación de impuestos.

En el Cuadro N° 28 se presenta la evolución de los gastos. Entre 1991 y 1995 el total de egresos creció a un 61,4%, vale decir a una tasa inferior que los recursos. En 1995 el conjunto de comunas del Gran Buenos Aires gastó \$ 169 por habitante.

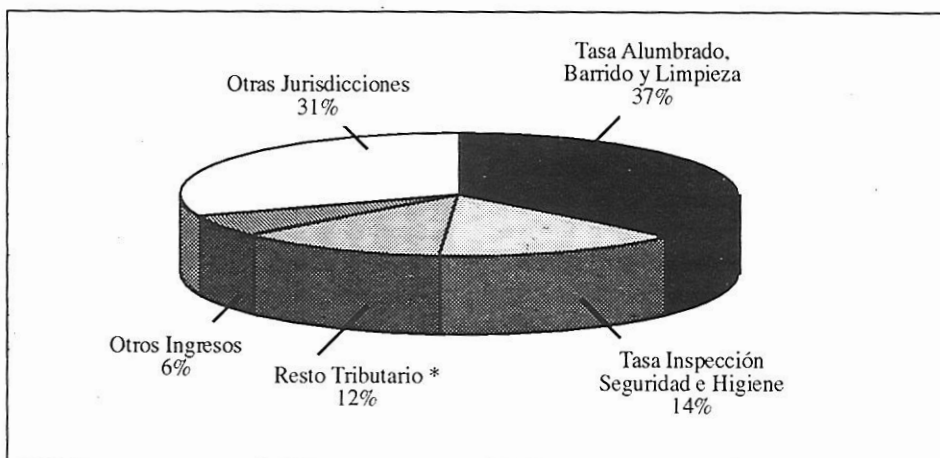
Teniendo en cuenta la clasificación económica y por objeto del gasto puede decirse que las mayores tasas de crecimiento se detectaron en aquellos egresos cuya significatividad en el total gastado resulta irrelevante (v.g.: intereses de la deuda).

Debido a su importancia relativa, el crecimiento de los gastos en personal y en bienes y servicios no personales explicaron el 93% del incremento del total. Así, la estructura de los gastos denota una concentración en esas dos partidas, a las que se destinó el 91% del total, lo cual se ilustra en el Gráfico N° 13.

El Cuadro N° 29 consigna la evolución de la planta promedio anual ocupada y del gasto medio mensual por agente. Entre 1991 y 1995, el personal ocupado se redujo un 3,2% lo cual equivalió a 1985 agentes. Al relacionar dicha variable con la población se observa que en 1991 se ocuparon 8 agentes cada mil habitantes, en tanto que ese guarismo se redujo a 7 en 1995.

Entre 1991 y 1994 el gasto medio por empleado municipal creció un 89%, para disminuir en el año posterior un 5,6%.

**GRAFICO N° 12**  
**ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**AÑO 1995**



\* Entre los más importantes incluye: tasa por servicios de inspección veterinaria; derechos de oficina; derechos de construcción; derechos de cementerios; contribución por mejoras; tasa por habilitación de comercios e industrias; derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Es decir que, entre 1991 y 1995, se redujo el nivel de ocupación en el conjunto de municipios del Gran Buenos Aires pero se registró un aumento del gasto medio por agente. Como resultado de ello, la reducción de los cargos municipales no se tradujo en una disminución efectiva del gasto ya que la misma se vio más que compensada por una política salarial expansiva.

Por otra parte, entre 1991 y 1995 la obra pública realizada por este grupo de comunas creció sólo un 15,7%. En 1995 la misma contribuyó con el 5% del gasto total denotando niveles de poca significatividad.

Atendiendo a la clasificación del gasto por finalidad presentada en el Cuadro N° 30, se observa que entre 1991 y 1995 los mayores crecimientos se localizaron en los gastos requeridos para la Administración General (87%). En contraposición, la menor tasa de incremento (24,2%) se registró en los egresos derivados del funcionamiento de los Honorables Concejos Deliberantes. Al respecto cabe hacer un comentario. Entre 1991 y 1994 los gastos asignados a tal fin aumentaron un 128% para disminuir en el

ejercicio posterior un 46%. Según información de la Secretaría Electoral de la Provincia de Buenos Aires en 1994 en el Gran Buenos Aires se desempeñaron 440 concejales. Esta cifra varió a partir del 10 de diciembre del año siguiente como consecuencia de la vigencia de nuevos partidos los cuales son excluidos del presente análisis, por los motivos ya esgrimidos. Relacionando los egresos de los Honorables Concejos Deliberantes con la cantidad de concejales se obtuvo un índice. Según el mismo, en el Conurbano en 1994 se habrían gastado \$ 201 miles por concejal y en 1995 el indicador habría sido de \$ 109 miles. Esta reducción, más que relevante, es difícil de convalidar desde el análisis. Por ello se estima viable la hipótesis recogida en algunos estudios de casos según la cual, motivado por los límites legales a los egresos, se produjo un cambio en las imputaciones de los gastos presupuestarios de los HCD, lo cual se habría registrado con mayor intensidad en los Municipios del Conurbano.

**CUADRO N° 27**  
**EVOLUCION DE LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**AÑOS 1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>749.054</b>	<b>1.095.607</b>	<b>1.293.013</b>	<b>1.429.602</b>	<b>1.365.215</b>
<b>Jurisdicción Municipal</b>	<b>485.984</b>	<b>718.204</b>	<b>863.138</b>	<b>991.132</b>	<b>938.464</b>
<b>Tributarios</b>	<b>439.692</b>	<b>660.368</b>	<b>753.463</b>	<b>874.136</b>	<b>856.674</b>
Alumbr. Barr. y Limpieza	273.367	398.020	430.858	499.062	502.035
Insp. Segur. e Higiene	87.141	140.290	175.085	203.205	188.028
Der. Insp. Veterinaria	6.233	10.927	13.034	16.548	17.048
Der. de Oficina	12.123	19.764	21.190	24.663	21.386
Der. de Construcción	4.777	9.512	14.180	16.825	15.555
Marcas y Señales	604	717	710	852	639
Cons. Rep. Mej. Red Vial	476	865	785	781	613
Der. de Cementerio	11.513	15.358	18.874	19.064	19.197
Servicios Asistenciales	873	2.961	2.339	3.694	3.596
Contribución Mejoras	1.831	4.600	6.254	6.984	8.658
Servicios Sanitarios	12.996	16.890	20.516	25.882	26.046
Resto de Tributos*	27.758	40.464	49.638	56.576	53.873
Otros Ingresos	46.292	57.836	109.675	116.996	81.790
<b>Otras Jurisdicciones</b>	<b>263.070</b>	<b>377.403</b>	<b>429.875</b>	<b>438.470</b>	<b>426.751</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>7.691</b>	<b>3.823</b>	<b>9.026</b>	<b>5.659</b>	<b>7.055</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>756.745</b>	<b>1.099.430</b>	<b>1.302.039</b>	<b>1.435.261</b>	<b>1.372.270</b>

\* Entre los más importantes incluye: derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Consecuentemente, a partir de 1994 se produjo un cambio en la estructura, puesto que los egresos destinados a la Administración General pasaron de ocupar el segundo lugar en importancia relativa en 1991, a compartir el primero junto a Servicios Especiales Urbanos, hecho este que se convalidó en 1995, lo cual se desprende de la lectura del Gráfico N° 14.

En el Cuadro N° 31 puede observarse que en el período analizado la necesidad de financiamiento de los partidos del Gran Buenos Aires en conjunto se redujo un 42% en 1995 respecto a 1991. Es decir que la necesidad de financiamiento pasó del 14,8% de los gastos en 1991 al 7,4% en 1994 y al 4,2% en 1995. En el último año los aportes no reintegrables fueron

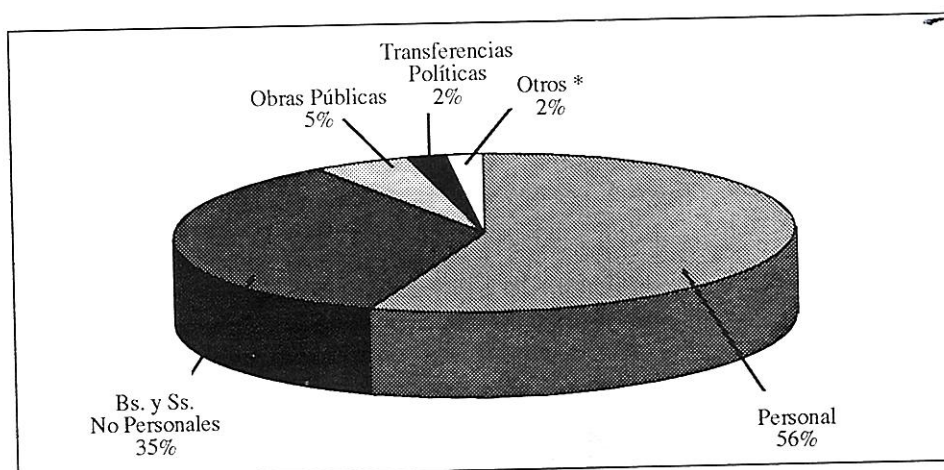
superiores sólo en un 19% respecto a 1991. Por su parte, en ese lapso de tiempo el uso neto del crédito se redujo sustancialmente y pasó a ser negativo al existir más pagos de amortizaciones de deudas que obtención de créditos. El financiamiento cubrió el 23% de la brecha existente entre egresos y recursos. El déficit presupuestario, que en 1991 equivalió al 11% de los egresos, en 1995 se ubicó en el 3,2%, lo que denota una situación más controlada.

**CUADRO N° 28**  
**EVOLUCION DE LAS EROGACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**AÑOS 1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>809.497</b>	<b>1.050.696</b>	<b>1.326.250</b>	<b>1.403.766</b>	<b>1.338.044</b>
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	798.194	1.033.299	1.299.274	1.374.741	1.306.385
Personal	468.208	635.934	790.399	862.222	810.868
Bienes y Servicios no Personales	329.986	397.365	508.875	512.519	495.517
INTERESES DE LA DEUDA	1.023	2.432	5.840	7.894	10.054
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	10.280	14.965	21.136	21.131	21.605
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>78.333</b>	<b>107.800</b>	<b>167.027</b>	<b>146.309</b>	<b>94.658</b>
INVERSIÓN REAL	70.301	94.520	154.492	134.515	87.691
Bienes de Capital	6.288	11.826	19.678	18.479	13.614
Trabajos Públicos	64.013	82.694	134.814	116.036	74.077
INVERSIÓN FINANCIERA	1.818	4.187	4.865	8.728	5.927
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	6.214	9.093	7.670	3.066	1.040
<b>TOTAL EROGACIONES</b>	<b>887.830</b>	<b>1.158.496</b>	<b>1.493.277</b>	<b>1.550.075</b>	<b>1.432.702</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO N° 13**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS**  
**MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**AÑO 1995**



\*Incluye: intereses de la deuda, transferencias corrientes y de capital, bienes de capital e inversión financiera.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 29**

**EVOLUCION DE LAS VARIABLES QUE CONFORMAN EL GASTO EN PERSONAL  
EN LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO. 1991 - 1995**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
PLANTA DE PERSONAL OCUPADO (en cargos)	61.271	57.880	59.394	59.660	59.286
GASTO MEDIO MENSUAL POR AGENTE (en pesos)	588	845	1.024	1.114	1.052

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As. y del Instituto de Previsión Social.

**CUADRO N° 30**

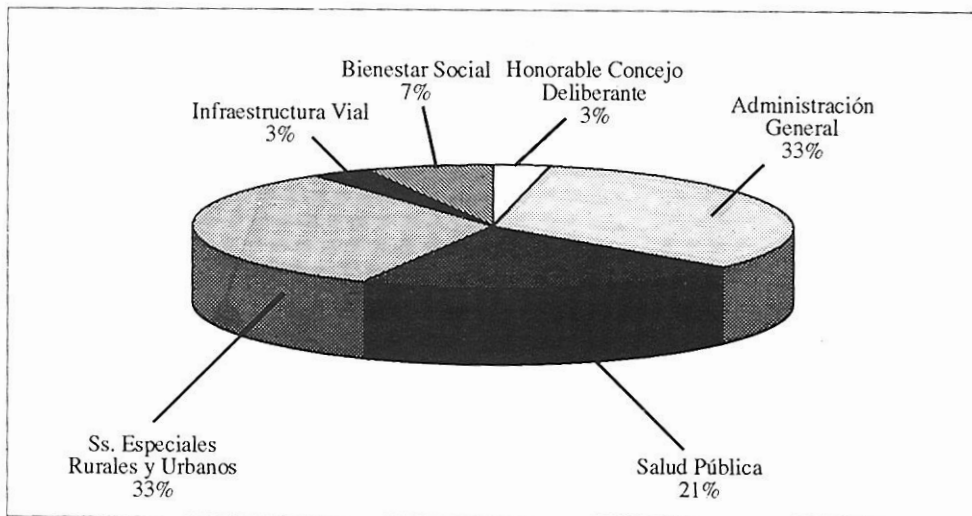
**EVOLUCION DE LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO  
SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD**

- en miles de \$ -

FINALIDADES	1991	1992	1993	1994	1995
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	38.780	58.869	84.094	88.561	48.167
ADMINISTRACION GENERAL	249.766	347.223	474.106	496.020	467.908
SALUD PUBLICA	174.409	230.486	280.597	305.034	307.837
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	334.109	430.466	526.353	495.609	467.418
INFRAESTRUCTURA VIAL	35.843	18.102	34.452	55.040	46.787
BIENESTAR SOCIAL	54.924	73.351	93.674	109.812	94.585
<b>TOTAL</b>	<b>887.831</b>	<b>1.158.497</b>	<b>1.493.276</b>	<b>1.550.076</b>	<b>1.432.702</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO N° 14**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**POR FINALIDAD**  
**AÑO 1995**



*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

El resultado financiero estuvo influenciado por el importante peso de los pagos de deudas de corto plazo. Estos, si bien se redujeron entre 1994 y 1995 no dejaron de tener significatividad dado que el desequilibrio financiero duplicó al déficit presupuestario. De todos modos el déficit financiero de 1995 resultó inferior en un 27% respecto al registrado en 1991. Medido éste último en términos de las erogaciones se acentúa la mejor performance, puesto que pasó del 14,4% de los egresos en 1991 al 6,5% en 1995.

En el Cuadro N° 32 se presentan los resultados de los indicadores fiscales.

En términos de tendencia se observa que en 1995 se reafirmó la mejor performance que ya apareciera en ejercicios anteriores. La necesidad de financiamiento (medida en relación a los egresos totales) alcanzó su menor nivel; el grado de autofinanciamiento el máximo; a la vez que se observa también un aumento en el índice de situación financiera. El grado de solvencia mantuvo los excelentes resultados del ejercicio anterior. Ello fue acompañado por un leve empeoramiento en el índice de autonomía. Queda como dato negativo la elevada proporción de gastos inflexibles.



**CUADRO N° 31**  
**EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO, DEL FINANCIAMIENTO Y**  
**DEL RESULTADO DE LOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO**  
**AÑOS 1991 - 1995**  
 - en miles de \$ -

C O N C E P T O S	1991	1992	1993	1994	1995
1.TOTAL RECURSOS	756.745	1.099.429	1.302.039	1.435.260	1.372.270
2.TOTAL EROGACIONES	887.830	1.158.496	1.493.276	1.550.076	1.432.703
3.NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO (2-1)	131.085	59.067	191.237	114.816	60.433
4.FINANCIAMIENTO NETO (4.1+4.2-4.3)	25.023	33.316	64.141	43.794	14.443
4.1.APORTES NO REINTEGRABLES	23.104	35.934	46.346	47.860	27.452
4.2.USO NETO DEL CREDITO (4.2.1-4.2.2)	2.033	-2.464	18.359	-3.229	-2.781
4.2.1.Uso del Crédito	5.360	14.120	33.734	20.380	39.857
4.2.2.Amortización de la Deuda	3.327	16.584	15.375	23.609	42.638
4.3.DEVOLUCION DE TRIBUTOS	114	154	564	837	10.228
5.RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (-3+4)	-106.062	-25.751	-127.096	-71.022	-45.990
6.Pago Deuda Flotante del Ejercicio Anterior	22.044	37.407	39.636	72.281	52.841
7.Saldos Transferidos del Ejercicio Anterior	190	340	15.614	8.548	5.746
8.RESULTADO FINANCIERO DEL EJERCICIO (5-6+7)	-127.916	-62.818	-151.118	-134.755	-93.085

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 32**  
**EVOLUCION DE LOS INDICADORES FISCALES EN LOS PARTIDOS DEL**  
**CONURBANO**

I N D I C A D O R E S	1991	1992	1993	1994	1995
1-FINANCIAMIENTO	14,8	5,1	12,8	7,4	4,2
2-RESULTADO PRESUPUESTARIO	-11,0	-2,2	-8,5	-4,6	-3,2
3-INFLEXIBILIDAD	57,8	60,5	59,6	61,4	60,6
4-AUTONOMIA	169,3	168,9	171,0	196,7	191,4
5-AUTOFINANCIAMIENTO	55,6	62,3	58,4	64,3	66,0
6-SOLVENCIA	60,0	68,4	65,1	70,6	70,1
7-SITUACION FINANCIERA	82,0	90,4	84,5	87,4	89,7

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 2. LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR

En el Cuadro N° 33 pueden observarse los recursos de este grupo de comunas, los cuales entre 1991 y 1995 registraron un incremento del 61,8%.

Del análisis de la evolución de recursos de los municipios del Interior se desprende que los incrementos más importantes del período 1991-1995 se produjeron en la recaudación tributaria. Dentro de la misma los mayores crecimientos se localizaron en el producido de: contribuciones por mejoras, derechos de construcción, derechos de oficina, tasas por ins-

pección veterinaria y TISH.

Sin embargo, la estructura de los ingresos presentada en el Gráfico N° 15 muestra una preponderancia de los recursos provenientes de otras jurisdicciones, de la recaudación de la TABL y del producido de un conjunto de tasas de pequeña importancia significativa desde lo individual. Estas últimas representaron el 23% del total de recursos en 1995. Se incluye en las mismas la tasa por conservación de marcas y señales cuyo producido contribuyó sólo con el 1,8% del total.

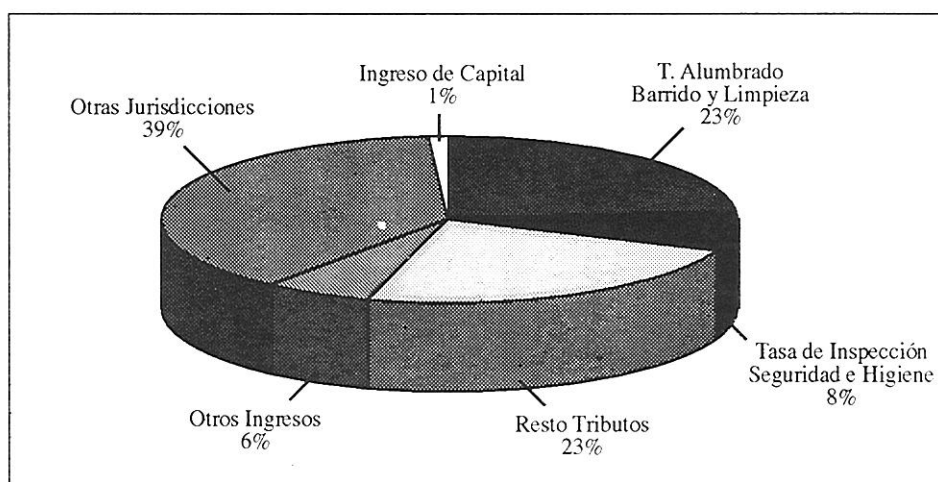
**CUADRO N° 33**  
**EVOLUCION DE LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR.**  
**1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>779.883</b>	<b>1.074.975</b>	<b>1.177.230</b>	<b>1.292.863</b>	<b>1.255.649</b>
<b>Jurisdicción Municipal</b>	<b>471.944</b>	<b>632.553</b>	<b>680.007</b>	<b>787.364</b>	<b>767.090</b>
<b>Tributarios</b>	<b>397.717</b>	<b>558.758</b>	<b>609.178</b>	<b>693.903</b>	<b>686.220</b>
Alumbr. Barr. y Limpieza	173.150	230.459	255.153	295.671	288.154
Insp. Segur. e Higiene	49.061	76.359	89.541	103.859	99.662
Der. Insp. Veterinaria	3.157	4.320	4.944	6.241	5.833
Der. de Oficina	6.283	10.692	13.040	16.043	13.476
Der. de Construcción	3.702	5.222	9.232	9.100	8.106
Marcas y Señales	18.850	22.914	22.983	23.536	23.353
Cons. Rep. Mej. Red Vial	61.796	81.460	74.331	82.263	85.232
Der. de Cementerio	5.709	6.797	8.149	8.911	9.519
Servicios Asistenciales	9.124	16.665	17.025	15.903	16.251
Contribución Mejoras	11.502	28.300	30.269	37.556	38.092
Servicios Sanitarios	28.771	37.585	45.029	47.080	47.086
Resto de Tributos*	26.612	37.985	39.482	47.740	51.456
Otros Ingresos	74.227	73.795	70.829	93.461	80.870
<b>Otras Jurisdicciones</b>	<b>307.939</b>	<b>442.422</b>	<b>497.223</b>	<b>505.499</b>	<b>488.559</b>
<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>6.197</b>	<b>9.243</b>	<b>14.632</b>	<b>19.665</b>	<b>16.121</b>
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>786.080</b>	<b>1.084.218</b>	<b>1.191.862</b>	<b>1.312.528</b>	<b>1.271.770</b>

\* Entre los más importantes incluye: derechos de publicidad y propaganda; derechos por venta ambulante y derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO Nº 15**  
**ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR**  
**AÑO 1995**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Entre 1991 y 1995 el 59% del incremento del total de ingresos devino de la recaudación tributaria. Considerados en conjunto el mayor producido por la TABL y por la TISH explicaron el 34% del crecimiento total. La mejor performance de la recaudación estuvo influenciada por el recupero de deuda de ejercicios anteriores.

La TCV es el principal ingreso tributario en muchos de los partidos rurales del Interior. Sin embargo su recaudación, así como el producido por la TCMS, son las que presentaron los menores incrementos relativos.

Los ingresos provenientes de transferencias de otras Jurisdicciones aportaron el 37% del aumento total. En tanto que contribuyeron con el 27% del total del crecimiento los recursos de jurisdicción municipal de carácter no tributario y el conjunto de tasas de menor relevancia.

Así, en 1995 el 61% del total de recursos provino de las administraciones municipales -en donde se incluyen los ingresos de capital- en tanto que el 39% se originó en transferencias de otras Jurisdicciones. En 1995 las comunas del Interior recaudaron \$ 140 por cada habitante, mientras que recibieron del Gobierno Provincial \$ 79 por habitante como transferencias por coparticipación de impuestos.

El Cuadro Nº 34 presenta la ejecución presupuestaria de gastos de este grupo de comunas. El mismo denota que las erogaciones totales en el período 1991-1995 aumentaron un 60,3%, es decir a una tasa levemente inferior que la registrada por los recursos. En 1995 el gasto por habitante fue de \$ 259.

Siguiendo la clasificación económica y por objeto del gasto puede decirse que los mayores incrementos se produjeron en las erogaciones con menor peso relativo, es decir en: intereses de la deuda; inversión financiera y transferencias corrientes. Las menores variaciones se detectaron en los egresos de mayor significatividad; a saber: personal; bienes y servicios no personales y trabajos públicos. Sin perjuicio de ello, la estructura de las erogaciones continuó mostrando una alta concentración en tales partidas, las que en 1995 contribuyeron con el 93% del total, lo cual se puede observar en el Gráfico Nº 16.

Las expansiones de los gastos en personal y de bienes y servicios no personales, consideradas en conjunto, fueron responsables del 81% del aumento del total.

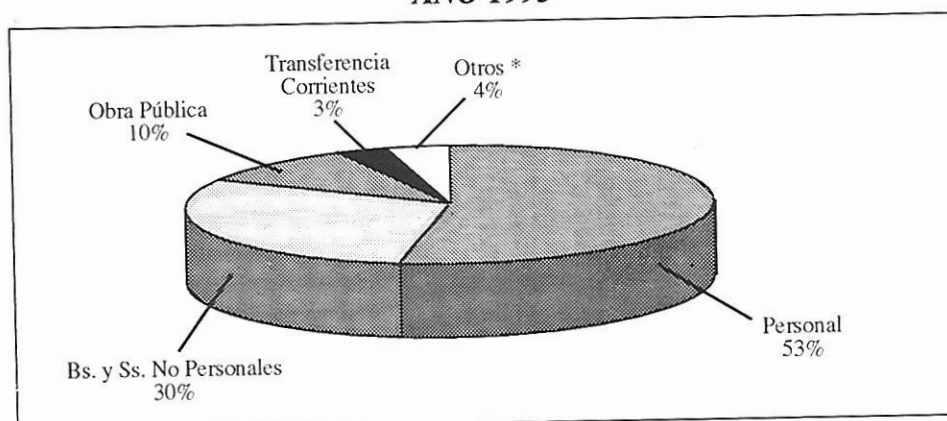
El Cuadro Nº 35 resume el comportamiento de la planta promedio anual y del gasto medio mensual por agente de las comunas que componen el agrupamiento del Interior.

**CUADRO N° 34**  
**EVOLUCION DE LAS EROGACIONES DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR**  
**1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
<b>EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>749.368</b>	<b>983.367</b>	<b>1.164.536</b>	<b>1.240.215</b>	<b>1.207.079</b>
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	729.132	950.834	1.109.994	1.186.671	1.155.295
Personal	470.901	602.790	701.102	750.092	743.873
Bienes y Servicios	258.231	348.044	408.892	436.579	411.422
INTERESES DE LA DEUDA	2.464	4.789	12.196	9.110	13.609
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	17.772	27.744	42.346	44.434	38.175
<b>EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>118.724</b>	<b>179.354</b>	<b>235.363</b>	<b>263.164</b>	<b>184.666</b>
INVERSION REAL	101.417	164.426	217.604	238.295	160.154
Bienes de Capital	13.287	27.366	35.548	26.643	16.868
Trabajos Públicos	88.130	137.060	182.056	211.652	143.286
INVERSION FINANCIERA	4.633	7.363	8.332	12.148	19.801
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	12.674	7.565	9.427	12.721	4.711
<b>TOTAL EROGACIONES</b>	<b>868.092</b>	<b>1.162.721</b>	<b>1.399.899</b>	<b>1.503.379</b>	<b>1.391.745</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras-Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**GRAFICO N° 16**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA**  
**DE LOS MUNICIPIOS**  
**AÑO 1995**



\*Incluye: intereses de la deuda, transferencias (corrientes y de capital), bienes de capital e inversión financiera.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

**CUADRO N° 35**  
**EVOLUCION DE LAS VARIABLES QUE CONFORMAN EL GASTO EN PERSONAL**  
**EN LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR**  
**AÑOS 1991 - 1995**

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
PLANTA DE PERSONAL OCUPADO (en cargos)	59.013	58.174	60.242	61.232	60.973
GASTO MEDIO MENSUAL POR AGENTE (en pesos)	614	797	895	942	938

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As. y del Instituto de Previsión Social.

La planta de personal aumentó entre 1991 y 1995 un 3,3%. Como dicho incremento fue similar al experimentado por la población del interior de la Provincia, se mantuvo en 13 la cantidad de empleados cada mil habitantes. Entre 1991 y 1994 el gasto medio mensual por agente registró un crecimiento del

53%, para reducirse levemente en el año siguiente. Lo cual permite concluir que en los municipios del Interior se aplicó una política salarial expansiva, aunque de menores proporciones que en el Conurbano. Esta fue acentuada por un incremento de la planta ocupada.

**CUADRO N° 36**  
**EVOLUCION DE LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR**  
**SEGUN CLASIFICACION POR FINALIDAD**  
**AÑOS 1991 - 1995**  
**- en miles de \$ -**

FINALIDADES	1991	1992	1993	1994	1995
HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE	28.017	39.234	46.584	50.074	44.999
ADMINISTRACION GENERAL	249.513	345.591	414.105	448.306	438.234
SALUD PUBLICA	148.708	95.841	234.424	258.050	242.082
SERVICIOS ESPECIALES URBANOS	311.102	410.190	482.984	517.509	460.796
INFRAESTRUCTURA VIAL	54.126	73.384	82.140	92.518	74.483
BIENESTAR SOCIAL	76.623	98.480	139.663	136.923	131.150
<b>TOTAL</b>	<b>868.090</b>	<b>1.162.720</b>	<b>1.399.899</b>	<b>1.503.380</b>	<b>1.391.744</b>

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Considerando la clasificación de los egresos por finalidad, presentada en el Cuadro N° 36, surge que el 64% del incremento de las erogaciones se destinó a

las finalidades Administración General y Servicios Especiales Urbanos.

Los egresos relacionados con el desenvolvimiento

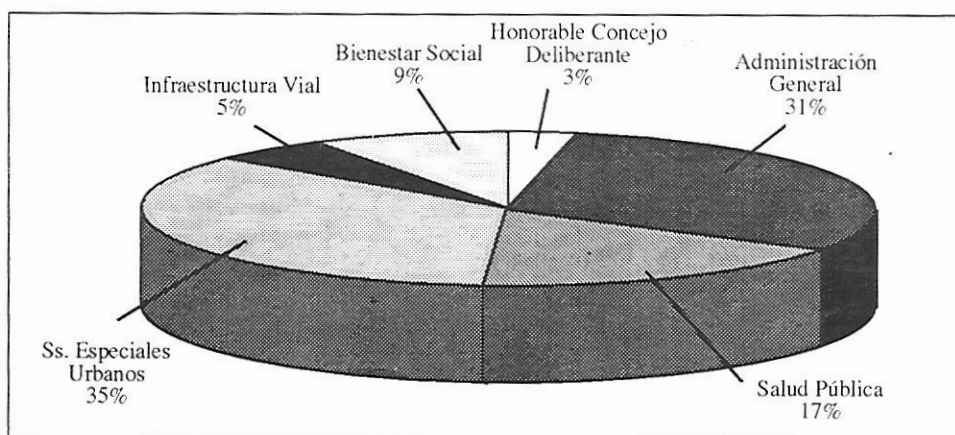
del aparato estatal fueron los que tuvieron el mayor aumento relativo, es decir un 75,6%. Mientras que lo requerido para la prestación de Servicios Especiales Urbanos presentó la menor tasa de crecimiento. No obstante, estos comportamientos no produjeron cambios significativos en la estructura, ya que Servicios Especiales Urbanos se mantuvo en el primer lugar, seguido de Administración General, según puede verse en el Gráfico N° 17.

Cabe hacer una mención respecto a los gastos de los Honorables Concejos Deliberantes. En el Interior, en 1994 se desempeñaron 1480 concejales. El gasto

de los Honorables Concejos Deliberantes por concejal fue de \$ 34 miles en 1994 y de \$ 30 miles en el año siguiente. El comportamiento de este indicador denota una leve disminución que puede ser resultante de los límites impuestos a los egresos de los Honorables Concejos Deliberantes. La reducción puede convalidarse desde el análisis.

En el período 1991/1994 la necesidad de financiamiento de los municipios del Interior aumentó un 133%, para reducirse en el año siguiente un 37%, lo cual se deduce de los datos ofrecidos en el Cuadro N°37.

**GRAFICO N° 17**  
**ESTRUCTURA DE LOS GASTOS SEGUN FINALIDAD**  
**DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR.**  
**AÑO 1995**



*Fuente:* Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## CUADRO Nº 37

**EVOLUCION DE LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO, DEL FINANCIAMIENTO Y DEL RESULTADO DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR**

1991 - 1995

- en miles de \$ -

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995
1. TOTAL RECURSOS	786.080	1.084.219	1.191.859	1.312.527	1.271.771
2. TOTAL EROGACIONES	868.090	1.162.720	1.399.899	1.503.380	1.391.744
3. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO (2-1)	82.010	78.501	208.040	190.853	119.973
4. FINANCIAMIENTO NETO (4.1+4.2-4.3)	46.876	81.286	166.631	155.622	84.929
4.1. APORTES NO REINTEGRABLES	32.786	55.714	93.853	114.359	66.471
4.2. USO NETO DEL CREDITO (4.2.1-4.2.2)	14.235	26.432	73.519	41.714	19.090
4.2.1. Uso del Crédito	21.520	41.524	92.481	74.743	76.330
4.2.2. Amortización de la Deuda	7.285	15.092	18.962	33.029	57.240
4.3. DEVOLUCION DE TRIBUTOS	145	860	741	451	632
5. RESULTADO PRESUPUESTARIO DEL EJERCICIO (3+4)	-35.134	2.785	-41.409	-35.232	-35.043
6. Pago Deuda Flotante del Ejercicio Anterior	17.903	37.196	38.369	78.517	88.636
7. Saldos Transferidos del Ejercicio Anterior	2.302	13.167	16.650	17.471	28.127
8. RESULTADO FINANCIERO DEL EJERCICIO (5-6+7)	-50.735	-21.244	-63.128	-96.278	-95.552

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

La misma pasó de representar el 9,4% del gasto en 1991, al 12,7% en 1994 y al 8,6% en el año posterior. Los aportes no reintegrables tuvieron un mayor crecimiento que la necesidad de financiamiento. Consecuentemente, las fuentes de financiamiento

cubrieron el 71% de la brecha entre gastos y recursos.

Como resultante de ello, el déficit presupuestario en 1995 alcanzó valores absolutos similares que en el primer año de la serie. No obstante, medido como

## CUADRO Nº 38

**EVOLUCION DE LOS INDICADORES FISCALES EN LOS PARTIDOS DEL INTERIOR**

1991 - 1995

- en % -

INDICADORES	1991	1992	1993	1994	1995
1-FINANCIAMIENTO	9,4	6,8	14,9	12,7	8,6
2-RESULTADO PRESUPUESTARIO	-4,0	0,2	-3,0	-2,3	-2,5
3-INFLEXIBILIDAD	62,8	61,3	60,2	60,5	61,6
4-AUTONOMIA	132,0	118,9	101,6	116,2	124,1
5-AUTOFINANCIAMIENTO	55,1	55,2	49,6	53,7	56,3
6-SÓLVENCIA	63,0	64,3	58,4	63,5	63,5
7-SITUACION FINANCIERA	87,6	89,6	81,9	81,1	83,5

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

porcentaje del total gastado, el desequilibrio presupuestario tuvo un leve crecimiento en 1995 y respecto a 1994, para equivaler al 2,5% en el último ejercicio de la serie analizada. Cabe destacar que en 1992 se produjo un leve superávit presupuestario debido a que las fuentes de financiamiento excedieron las necesidades. Sin embargo, el desequilibrio financiero creció considerablemente debido al impacto de los pagos de deudas asumidas en el ejercicio anterior.

Finalmente, en el Cuadro N° 38 se calcularon los indicadores fiscales de acuerdo a la metodología

explicitada en el análisis general.

Para el conjunto de los partidos del Interior, se puede caracterizar la situación de 1995 al compararla con el año previo, como un ejercicio con una menor necesidad de financiamiento -medida en relación a los egresos totales- una mayor autonomía y autofinanciamiento, con más proporción de gastos inflexibles, un mantenimiento del nivel de solvencia y una situación financiera menos complicada. Si la comparación se realiza respecto a 1991, en términos generales, también se observa una situación más favorable.



## Capítulo 4

# El Sector Público Municipal en el marco del Sector Público Provincial

### 1. SINTESIS DEL COMPARATIVO PROVINCIA - MUNICIPIOS

Con el fin de brindar una medida de la importancia relativa del sector público municipal en este capítulo se efectúa una comparación de sus cuentas presupuestarias con las correspondientes al sector provincial.

Cabe aclarar que en este último se incluye la información correspondiente a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales que consolidan en el Presupuesto Provincial.

A continuación se sintetizan las principales conclusiones obtenidas del análisis que luego se desarrolla.

Entre 1991 y 1995 el sector público provincial aumentó las funciones por las cuales prestó servicios a la comunidad, en tanto que el sector municipal las mantuvo. Consecuentemente la importancia relativa del último se vio reducida en términos del primero.

Ambos niveles de Gobierno incrementaron sus ingresos, pero el sector público provincial consiguió un mayor crecimiento de los recursos propios. No obstante, en todo el período, la estructura de ingresos municipales mostró una mayor generación de recursos propios respecto a la Provincia. Vale decir que ésta tuvo mayor dependencia de los recursos extrajurisdiccionales.

Por otra parte, el gasto público de la Provincia fue mucho más rígido que el ejecutado por las comunas.

En términos comparativos, estas últimas denotan un mayor decrecimiento en la necesidad de financiamiento respecto al de la Provincia. En los Municipios los aportes no reintegrables constituyeron la principal fuente de financiamiento en tanto que hicieron un menor uso del crédito. En las cuentas provinciales adquirió relevancia esta última fuente de financiamiento en tanto que fueron marginales los aportes no reintegrables.

Por último, la Provincia no sólo equilibró sus cuentas públicas sino también logró sucesivos superávits presupuestarios. El primero de ellos fue obteni-

do en 1992 y derivó esencialmente de la excelente performance de los ingresos. En los ejercicios 1994 y 1995 el superávit se debió más bien a la obtención de fuentes de financiamiento entre las que tomaron importancia el uso del crédito.

Las comunas mejoraron el resultado presupuestario pero no consiguieron cambiar su signo por lo cual registraron recurrentes déficits y, además, manifestaron dificultades de índole financiera.

### 2. SIGNIFICATIVIDAD DEL SECTOR MUNICIPAL RESPECTO DEL NIVEL PROVINCIAL

A continuación se efectúa una comparación entre los recursos y gastos del sector provincial y del sector municipal. Con el fin de evitar duplicaciones en los datos que se presentan se han neteado de los ingresos y egresos provinciales las transferencias que dicho sector realiza a los municipios en concepto de participación en impuestos; juegos de azar; descentralización tributaria y préstamos. El Cuadro N° 39 muestra la desagregación de las cifras de cada sector para el período 1991-1995.

En términos de tendencia se observa una menor significatividad del sector municipal respecto al provincial. El total de egresos municipales pasó de representar el 49% de su igual provincial en 1991; al 47% en 1994 y al 41% en el año siguiente. Ello se puede explicar al considerar que, durante ese período, el Gobierno Nacional transfirió a la órbita Provincial determinados servicios (v.g.: educación secundaria) cuya realización comenzó a efectuar ese último. De ese modo, se ampliaron las funciones por las cuales presta servicios a la comunidad el sector provincial, en tanto que el municipal las mantuvo. Es decir que se produjo una descentralización desde la órbita nacional hacia la provincial pero no de esta última hacia los Municipios.

Por ese motivo, durante los primeros años de la serie el sector fiscal municipal perdió relevancia respecto al provincial. Este hecho se vio acentuado

por la significativa reducción de gastos llevada a cabo por el conjunto de comunas en 1995.

**CUADRO N° 39**  
**EJECUCION PRESUPUESTARIA PROVINCIAL\* - MUNICIPAL**  
**- en millones de \$ -**

CONCEPTOS	SECTOR PROVINCIAL*					SECTOR MUNICIPAL				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	328	-369	5	300	308	213	137	399	306	180
FINANCIAMIENTO NETO	9	5	237	336	365	72	115	231	199	99
RESULTADO PRESUPUESTARIO**	-319	374	232	36	57	-141	-23	-169	-106	-81
<b>TOTAL RECURSOS</b>	<b>3.249</b>	<b>4.594</b>	<b>5.410</b>	<b>6.154</b>	<b>6.558</b>	<b>1.543</b>	<b>2.184</b>	<b>2.494</b>	<b>2.747</b>	<b>2.644</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>3.577</b>	<b>4.224</b>	<b>5.415</b>	<b>6.454</b>	<b>6.866</b>	<b>1.756</b>	<b>2.321</b>	<b>2.893</b>	<b>3.053</b>	<b>2.824</b>

\* Se descontaron los montos correspondientes a coparticipación municipal en impuestos y juegos de azar, descentralización tributaria y préstamos de acuerdo a los registros de la Dirección de Presupuesto Provincial.

\*\* El signo positivo indica superávit y el negativo déficit.

Fuente: Dirección Provincial de Presupuesto y Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Por otra parte, se tomaron las principales partidas de los egresos vinculando en cada caso el gasto municipal respecto al provincial, obteniéndose los resultados que se presentan en el Cuadro N° 40. Se observa que el gasto en personal efectuado por el conjunto de municipios no fue relevante al compararlo con el mismo concepto ejecutado en el nivel provincial. Una situación inversa se registró en los egresos en bienes y servicios no personales en los primeros años de la década cuando el gasto municipal excedió holgadamente al provincial, hecho que se revirtió en los dos últimos ejercicios. Por último, el resultado obtenido

para los trabajos públicos denota la variabilidad que caracteriza a tal egreso. En la Provincia registró expansiones a partir de 1992, en tanto que en las comunas tuvo una tendencia creciente hasta 1994 para luego reducirse.

En otro orden de ideas, se señala que el total de recursos municipales pasó de equivaler al 47,5% de su igual provincial en 1991 al 40% en 1995. En este caso la significatividad de las cuentas provinciales comenzó a crecer a medida que tomaron relevancia los recursos derivados del Fondo del Conurbano.

**CUADRO N° 40**  
**PRINCIPALES GASTOS DE LOS MUNICIPIOS RELACIONADOS CON**  
**LAS CORRESPONDIENTES PARTIDAS PROVINCIALES**  
**-en % -**

PARTIDA	1991	1992	1993	1994	1995
PERSONAL	37,5	43,5	44,6	42,9	38,5
BIENES Y SERVICIOS NO PERSONALES	129,8	120,6	115,2	94,6	78,8
TRABAJOS PUBLICOS	74,6	117,8	81,7	67,1	39,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto y de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

### 3. COMPARATIVO DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL PROVINCIAL

En el Cuadro N° 41 se resume el esquema de ejecución presupuestaria municipal y provincial del

período 1991-1995 en valores corrientes. Cabe señalar que las cifras correspondientes a la Provincia no han sido depuradas de las transferencias a Municipios, ya que en este caso lo que se pretende analizar es el comportamiento de cada sector en forma independiente.

**CUADRO N° 41**  
**COMPARATIVO EJECUCION MUNICIPAL Y PROVINCIAL**  
**AÑOS 1991 - 1995**  
**- en millones de \$ -**

CONCEPTOS	SECTOR MUNICIPAL					SECTOR PROVINCIAL				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
<b>1.TOTAL DE RECURSOS</b>	<b>1.543</b>	<b>2.184</b>	<b>2.494</b>	<b>2.747</b>	<b>2.644</b>	<b>3.797</b>	<b>5.427</b>	<b>6.430</b>	<b>7.246</b>	<b>7.460</b>
<b>1.1.CORRIENTES</b>	<b>1.529</b>	<b>2.171</b>	<b>2.470</b>	<b>2.722</b>	<b>2.621</b>	<b>3.781</b>	<b>5.400</b>	<b>6.312</b>	<b>7.206</b>	<b>7.425</b>
JURISD. PCIAL./MUNICIPAL	958	1.351	1.543	1.778	1.706	2.022	3.036	3.593	4.092	4.150
DE OTRAS JURISDICCIONES	571	820	927	944	915	1.759	2.364	2.719	3.114	3.275
<b>1.2.DE CAPITAL</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>118</b>	<b>40</b>	<b>35</b>
<b>2.TOTAL DE EROGACIONES</b>	<b>1.755</b>	<b>2.321</b>	<b>2.893</b>	<b>3.054</b>	<b>2.824</b>	<b>4.125</b>	<b>5.058</b>	<b>6.435</b>	<b>7.546</b>	<b>7.768</b>
<b>2.1.CORRIENTES</b>	<b>1.558</b>	<b>2.034</b>	<b>2.491</b>	<b>2.644</b>	<b>2.546</b>	<b>3.711</b>	<b>4.765</b>	<b>5.951</b>	<b>6.873</b>	<b>7.089</b>
PERSONAL	939	1.239	1.492	1.612	1.555	2.187	2.453	2.900	3.263	3.464
BIENES Y SERVICIOS NO PERS.	588	745	918	949	907	453	618	797	1.003	1.150
TRANSFERENCIAS	28	43	63	66	60	1.050	1.532	2.109	2.456	2.298
INTERESES	3	7	18	17	24	21	162	145	151	177
<b>2.2.DE CAPITAL</b>	<b>197</b>	<b>287</b>	<b>402</b>	<b>410</b>	<b>278</b>	<b>414</b>	<b>293</b>	<b>484</b>	<b>673</b>	<b>679</b>
BIENES DE CAPITAL	20	39	55	45	30	13	40	79	61	110
TRABAJOS PÚBLICOS	152	220	317	328	217	204	187	388	489	544
OTRAS*	25	28	30	37	31	197	66	17	123	25
<b>3.NECESIDAD FINANCIAMIENTO</b>	<b>213</b>	<b>138</b>	<b>399</b>	<b>306</b>	<b>180</b>	<b>328</b>	<b>-369</b>	<b>5</b>	<b>300</b>	<b>308</b>
<b>4.FINANCIAMIENTO NETO</b>	<b>72</b>	<b>115</b>	<b>231</b>	<b>199</b>	<b>99</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>237</b>	<b>336</b>	<b>365</b>
4.1.APORTES	56	92	140	162	94	9	35	23	16	22
4.2.USO NETO DEL CREDITO	16	24	92	38	16	-2	-34	4	150	205
4.3.OTROS	0	-1	-1	-1	-11	2	4	210	170	138
<b>5.RESULTADO PRESUPUESTARIO</b>	<b>- 141</b>	<b>-23</b>	<b>-169</b>	<b>-106</b>	<b>-81</b>	<b>-319</b>	<b>374</b>	<b>232</b>	<b>36</b>	<b>57</b>

\*Incluye inversión financiera y transferencias de capital.

Fuente: Dirección Provincial de Presupuesto y Dirección de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

#### 1. NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO Y RESULTADO PRESUPUESTARIO

Resulta interesante observar como se comportó la necesidad de financiamiento en ambos sectores. Entre 1991 y 1995 puede apreciarse que en los dos se redujo la proporción de las erogaciones que quedaron sin

financiamiento. En efecto la necesidad de financiamiento del sector municipal pasó del 12% al 6% del total del gasto, en tanto que en el provincial bajó del 8% al 5%.

Al analizar las fuentes de financiamiento se observa que el nivel municipal presentó una mayor dependencia de los aportes no reintegrables para

financiar sus gastos, en tanto que en el sector provincial la participación de este instrumento fue marginal. Asimismo, el sector provincial tiene mayores facilidades de acceso a otras fuentes de financiamiento (v.g.: uso del crédito externo) con las cuales cubrió totalmente la necesidad de financiamiento por lo que consiguió equilibrar sus cuentas. El uso del crédito comenzó a tomar importancia a partir de 1994; no obstante lo cual en 1995 equivalió sólo al 5% del total de los egresos.

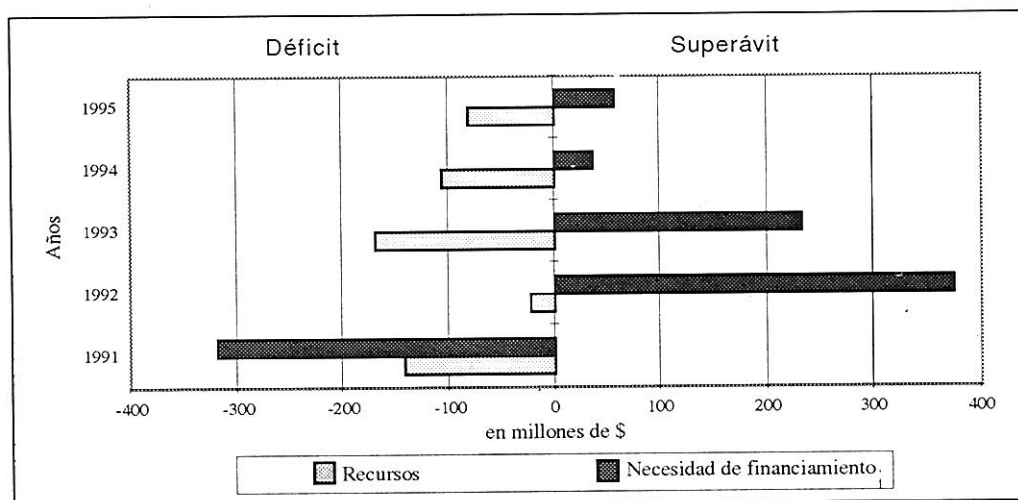
Los Municipios tienen menos acceso al crédito y consecuentemente menores posibilidades de atenuar la necesidad de financiamiento por medio de ellos.

Consecuentemente, en términos del resultado presupuestario puede decirse que en el período 1992-1995 la Provincia consiguió revertir el signo, lo cual

puede observarse en el Gráfico N° 18. Mientras que en 1991 la ejecución presupuestaria provincial registró un déficit equivalente al 8% del gasto, en los ejercicios subsiguientes se aprecian resultados superavitarios, aunque decrecientes. En 1995 registró un superávit que equivalió al 0,7% de los egresos.

Por su parte, el sector municipal mostró una situación de desequilibrios presupuestarios recurrentes. No obstante ello, estos presentaron una tendencia decreciente a partir de 1993. Entre 1991 y 1995 el déficit municipal se redujo un 43%. Midiendo el desequilibrio en relación a los gastos totales se potencia la mejor performance. En efecto, el déficit presupuestario alcanzó el 8% del gasto en 1991 y se ubicó en el 2,9% en 1995, lo que muestra una significativa recuperación.

**GRAFICO N° 18**  
**RESULTADO PRESUPUESTARIO**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto y de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

## 2. INGRESOS

La evolución de los ingresos denota un mayor esfuerzo por parte del sector Provincial por incrementar sus recursos propios. Mientras que en el período analizado los ingresos de su propia Jurisdicción se elevaron un 105%, en el sector municipal lo hicieron en un 78%.

En el sector provincial se incrementó la participación de los recursos que administra en el total de ingresos ya que pasaron de contribuir con el 54% del

total en 1991, al 56% en 1995. En tanto, en el sector municipal los ingresos de su propia Jurisdicción pasaron de equivaler al 63% del total en 1991 al 65% en 1995, incluyéndose en todos los casos los recursos de capital. Lo dicho permite deducir que el nivel municipal posee una estructura de ingresos en la que tienen mayor preponderancia aquellos recursos sobre cuya recaudación tiene más posibilidades de influir.

Como corolario de lo anterior, el nivel provincial se caracteriza por ser más dependiente de los recursos originados en otras Jurisdicciones, aunque el indica-

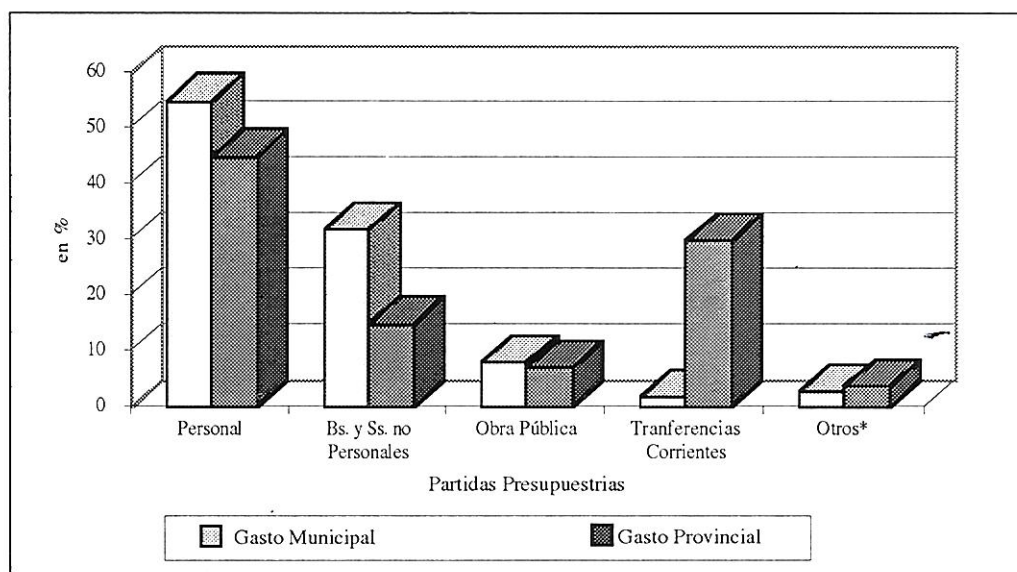
dor presenta una evolución decreciente. En 1995 la participación de estos recursos en el total de ingresos fue del 44% mientras que en el nivel municipal alcanzó al 35%.

Por otra parte, se calculó el índice de solvencia que relaciona la proporción de los egresos corrientes que puede solventar cada nivel de Gobierno con sus recursos propios. Dicha relación presentó en 1991 valores superiores en el nivel municipal al ubicarse en el 62%, en tanto que para la Provincia alcanzó el 55%. Ambos sectores incrementaron esa relación en el período considerado. En 1995 el indicador en el ámbito municipal alcanzó el 67% en tanto que ascendió al 58% en el sector Provincial.

### 3. GASTOS

Con relación a las erogaciones puede observarse que en 1991 ambos sectores asignaban una proporción similar de sus gastos a los de tipo corriente, los que se ubicaban en el orden del 89% del total. Sin embargo, mientras que en el sector municipal la proporción se mantuvo estable, en el nivel provincial creció levemente para alcanzar el 91% en 1995. El Gráfico N° 19 muestra la estructura del gasto en cada uno de los ámbitos de gobierno.

**GRAFICO N° 19**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO PROVINCIAL Y MUNICIPAL**  
**AÑO 1995**



\* Otros incluyen transferencias, intereses de deudas, bienes de capital e inversión financiera.

Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto y de la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

En el sector provincial la participación del gasto en personal en el total fue decreciente, mientras en el municipal se mantuvo relativamente estable hasta 1994 para luego aumentar levemente en 1995. Debe señalarse que en el ejercicio 1991 ambos sectores destinaban la misma proporción (el 53%) de sus ero-

gaciones a esa partida. Pero la evolución marcó diferencias, puesto que en 1995 la Provincia le asignó el 44% del total, mientras que el conjunto de municipios destinó el 55%, es decir un porcentaje bastante mayor. Por su parte, la planta de personal ocupado por ambos sectores prácticamente se mantuvo sin varian-

tes en el período 1991-1995<sup>33</sup>.

Se amplió el análisis adicionando a las erogaciones en personal aquellas que también son por su naturaleza inflexibles a la baja<sup>34</sup>. De ese modo, se observa en el nivel provincial una mayor proporción de egresos inflexibles respecto del consolidado municipal aunque con una tendencia fuertemente decreciente. En efecto, en el sector provincial en 1991 el gasto de tales características abarcó el 74% de las erogaciones y en 1995 descendió al 63%. En el sector municipal esa proporción se mantuvo relativamente estable en todo el período en valores que oscilaron entre el 52% y el 55% de los egresos.

Respecto de los gastos en bienes y servicios no personales puede observarse que su participación en el total de erogaciones se ha mantenido más o menos

estable en ambos sectores en el período analizado. En efecto, la asignación provincial a esta partida durante el período analizado varió entre el 11% y el 15% del total. Estos porcentajes resultan substancialmente menores que en el ámbito municipal donde se asignó entre el 31% y el 33% del total. Estos resultados no están asociados a la eficiencia de cada sector sino que se vinculan con el tipo de servicio que presta cada uno de ellos y, en algunos casos, con las modalidades de imputaciones presupuestarias.

Con referencia al gasto de capital debe señalarse que lo destinado a trabajos públicos por el nivel provincial presentó una tendencia creciente desde 1992. En cambio, en el sector municipal lo asignado a esta partida se incrementó en el período 1991-1994, y registró una reducción significativa en 1995.

---

<sup>33</sup> Entre 1991 y 1995 la planta de personal municipal prácticamente no varió ya que apenas se redujo en 26 agentes. En tanto, los cargos ocupados en el sector Provincial se elevaron un 7% equivalente a 20000 cargos, lo cual puede atribuirse a las mayores funciones por las cuales presta servicios a la comunidad.

<sup>34</sup> Se adicionaron las transferencias vinculadas con salarios (v.g.: jubilaciones, pensiones, becas) y las establecidas por normas legales vigentes (v.g.: coparticipación de impuestos a los Partidos).

**A n e x o s**

## Anexo 1

# Metodología aplicada en la estimación de la situación presupuestaria de municipios sin información<sup>35</sup>

La cobertura de la información disponible, si bien fue satisfactoria, no alcanzó a la totalidad de los Partidos. En efecto, en 1992 su significatividad fue del 99% y ascendió al 98, 99 y 95% en los años siguientes. A los efectos de tener datos que incorporen la totalidad de los Municipios fueron estimados aquellos de los cuales no se tenía información.

Las estimaciones consideraron tres metodologías distintas determinadas por el tipo de partida en cuestión y por la información disponible sobre la misma. Así se distinguen aquellas partidas sobre las cuales:

1. Se disponía de información directa como son los ingresos originados en: participación de impuestos; descentralización tributaria y juegos de azar. Los mismos fueron obtenidos de los archivos de la Dirección de Relaciones Financieras Municipales. Idéntico criterio se aplicó con los préstamos (del Tesoro Provincial; del Programa de Fortalecimiento Municipal y los aportes no reintegrables).

2. Se disponía de algún dato que permitía inferir su comportamiento. Tal es el caso de los gastos en

personal, los cuales se estimaron teniendo en cuenta la partida del año anterior a la cual se le aplicó la variación observada en la planta de personal informada por el Instituto de Previsión Social.

3. No se disponía de información. Para tales casos se aplicó la tasa de variación observada para la misma partida en el conjunto de Municipios que conforman igual región -excluida la comuna que se estaba estimando-.

En cada Municipio, cuya ejecución había sido estimada, se armó el esquema ahorro-inversión-financiamiento y se observó el resultado presupuestario y financiero. Luego se testeó si su evolución tenía correspondencia con los pedidos de anticipos impositivos o de préstamos realizados recientemente por los funcionarios municipales o con el cumplimiento en los pagos de los vencimientos de deudas (v.g.: del Programa de Fortalecimiento Municipal). Si existía correspondencia se aceptaba la estimación, en su defecto se corregía ajustando las partidas que no mantenían una tendencia a lo largo de la serie.

---

<sup>35</sup> Corresponde a los Partidos que no remitieron el Cálculo de Recursos y la Ejecución presupuestaria de Gastos a la Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales.



## Anexo 2

# Criterios utilizados en la modificación de las clasificaciones presupuestarias

Los registros presupuestarios de los Municipios en términos generales responden al Nomenclador de las Clasificaciones de los Recursos y las Erogaciones especificados en la Ordenanza General N° 237, del 29 de diciembre de 1978. Esta clasificación es un tanto genérica y su aplicación dio como resultado que se observa heterogeneidad en los criterios aplicados en los distintos Municipios. El trabajo efectuado compatibilizó -en la medida de lo posible- la clasificación para poder totalizarlo a nivel provincial.

Por otra parte se observó que del clasificador no surgía con precisión el resultado presupuestario del ejercicio. Además, y con el fin de poder realizar comparaciones entre las ejecuciones presupuestarias del Gobierno Provincial y el conjunto de Municipios se realizaron una serie de modificaciones en el clasificador antes mencionado.

Estas adecuaciones serán detalladas a continuación:

### RECURSOS

1. Los ingresos municipales incluyen aquellos que provienen del **uso del crédito**. A los fines del presente trabajo fueron excluidos de los recursos e imputados dentro del financiamiento.

2. Los **aportes no reintegrables** presentan una situación similar a la citada en 1. por lo cual se mantuvo idéntico criterio al allí mencionado.

3. Los Municipios imputan dentro de los recursos los **saldos transferidos de ejercicios anteriores** los cuales son definidos (en la Ordenanza General N° 237) como los recursos efectivamente ingresados en ejercicios anteriores cuya inversión se habrá de efectuar en los ejercicios siguientes. Los saldos transferidos de ejercicios anteriores se distinguen entre: los originados en "recursos afectados" y los derivados del "resultado del ejercicio". Se entiende que los registros deben incluir el percibido durante el ejercicio fiscal en cuestión por lo cual usualmente los presupuestos no imputan estos tipos de saldos. Se estima que los mismos tienen vinculación con movimientos financieros por lo cual estos saldos fueron excluidos

de los recursos y se registraron luego de la determinación del resultado presupuestario del ejercicio.

### EROGACIONES

1. Los pagos en concepto de **amortizaciones de deudas** según la citada ordenanza se imputan como una erogación de capital. En el trabajo aquí presentado se los excluyeron de los gastos y se registraron deduciendo del uso del crédito para determinar el denominado "uso neto del crédito".

2. Las **devoluciones de tributos** percibidos en ejercicios vencidos son imputadas por los Municipios como un egreso. Tradicionalmente en el presupuesto provincial este concepto es deducido de la recaudación del ejercicio del gravamen en particular. En el caso de los presupuestos municipales no se especifica la tasa a la cual corresponden las devoluciones, por lo cual no podía realizarse la deducción. En este caso se optó por registrar este concepto como un menor financiamiento, por lo cual se lo dedujo de este último.

3. Conforme a lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley Orgánica de Municipalidades, los Municipios imputan los pagos de **deuda flotante** como un gasto del ejercicio, cuando las disponibilidades (de caja y bancos) no alcanzan a financiarlos sabe realizar una aclaración respecto a las imputaciones de los pagos de deuda flotante. Además, el Reglamento de Contabilidad (art. 137) establece que las disponibilidades existentes al cierre del ejercicio (que no correspondan al resultado financiero, cuentas especiales, a cuentas de terceros, o a rubros creados con destino fijo) quedarán afectados al pago de deuda flotante. Sin autorización presupuestaria, el Departamento Ejecutivo podrá disponer el pago. Cuando el ejercicio financiero cierre con déficit, los pagos que excedan lo antes dispuesto requerirán de autorización presupuestaria. La deuda flotante fue registrada como un gasto durante el año fiscal en el cual se lo comprometió, por lo cual, si se volviera a imputar se duplicaría. Por ello se consideró que debía excluirse de los gastos para permitir un correcto cálculo del resultado presupuestario del ejercicio. Los pagos por deuda flotante fue-

ron imputados luego de la determinación del resultado presupuestario y a continuación de los saldos transferidos de ejercicios anteriores.

Luego de realizar las modificaciones en las imputaciones presupuestarias antes señaladas se pudo armar un esquema del tipo "ahorro-inversión-

financiamiento" similar al utilizado por el Gobierno de la Provincia<sup>36</sup> y determinar el resultado presupuestario de cada ejercicio. Cabe agregar que los Municipios definen como resultado a la diferencia entre Recursos y Gastos, monto que difiere substancialmente al resultado presupuestario aquí definido.

---

<sup>36</sup> Un modelo similar fue utilizado durante muchos años por el Gobierno Nacional.

## Anexo 3

### Análisis de las normas legales sancionadas durante el período enero de 1995 - marzo de 1996

Durante 1995 el Gobierno Provincial tomó una serie de medidas con el fin de fortalecer el régimen municipal y facilitarle al sector público municipal un sistema financiero equilibrado y saneado. El accionar del Gobierno Provincial denota la particular importancia que le asigna a esta temática.

El propósito de este apartado es sintetizar los principales aspectos comprendidos en las distintas normas legales que dotaron al Sector Público Municipal de los instrumentos necesarios para la consecución de los objetivos propuestos por el Gobierno Provincial. Cabe aclarar que escapa a los objetivos del presente análisis el tratamiento pormenorizado de las normas legales involucradas.

En enero de 1995 se sancionó la Ley N° 11582 por la cual se modificó la Ley Orgánica de las Municipalidades. La misma estableció que la formulación, aprobación y ejecución presupuestaria deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal. Los recursos y gastos se clasificarán en forma compatible con los planes de cuentas que utiliza el Gobierno Provincial. Además se deberán prever, en las respectivas finalidades, aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios. Se podrán autorizar créditos suplementarios utilizando los siguientes recursos:

- 1- Superávit de ejercicios anteriores.
- 2- Excedente de recaudación del total calculado para el ejercicio en concepto de recursos ordinarios no afectados.
- 3- La suma que se calcula percibir en función del aumento o creación de tributos.
- 4- Las mayores participaciones de la Provincia o de la Nación comunicadas y no consideradas en el cálculo de recursos vigente y que corresponda al ejercicio.

El Consejo Deliberante no deberá autorizar presupuestos proyectados con déficit ni sancionar ordenanzas de crédito suplementario no financiadas en la forma que se indicó. Los concejales que lo votasen serán solidariamente responsable de la inversión efectuada y el Tribunal de Cuentas les formularán los cargos correspondientes.

La citada Ley establece límites para los gastos totales del Consejo Deliberante los que no podrán

superar el tres por ciento del gasto total del Municipio<sup>37</sup>.

Esta norma legal dio lugar al Decreto N° 548 (marzo de 1995) el cual en sus considerandos señala que se persigue el fin de subordinar las relaciones con las comunas a reglas de juego claras y definidas por anticipado<sup>38</sup>. Propone un seguimiento permanente de la situación del sector a efectos de evitar situaciones de difícil corrección y señala que resulta necesario disponer de datos estadísticos que permitan definir o adecuar las políticas provinciales con incidencia en las Municipalidades. El mencionado decreto establece que los organismos del Gobierno Provincial sólo darán curso a actuaciones que se refieran a aspectos de naturaleza económico-financiera de los Municipios que hubieren reformulado los Presupuestos vigentes para 1995 y que encuadren su accionar en los términos de la Ley N° 11582. A los efectos de homogeneizar la aplicación de esa Ley el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes conceptos:

**Recursos realmente disponibles:** a los efectos de la formulación y aprobación del presupuesto general serán los recursos afectados y sin afectación efectivamente recaudables, teniendo en cuenta la recaudación del ejercicio anterior e información fehaciente.

**Equilibrio fiscal:** en la formulación y aprobación del presupuesto general implica la previsión de gastos por un monto equivalente a los recursos que se estimen. En la ejecución significa que no se podrá adquirir compromisos (pagos más deuda flotante) mayores a lo que efectivamente se recaude.

**Gastos de los Concejos Deliberantes:** A los fines del cálculo del 3%, el total de gastos computable debe entenderse equivalente al total de recursos realmente disponibles excluidos los recursos afectados extraordinarios.

<sup>37</sup> La Ley N° 11664 relativizó el límite al establecer que si no se cubren las dietas aumentadas en un 50% se admite ese monto como máximo.

<sup>38</sup> El decreto, además, establece pautas para la publicación de datos sobre la situación económica-financiera de las comunas, a efectos de informar a la población sobre su accionar.

**Clasificación de los gastos:** la clasificación será la que -compatible con la existente a nivel provincial- defina el Tribunal de Cuentas. La apertura por programas debería estar efectivamente implementada a partir del 1 de julio de 1995.

Las Municipalidades que formulen requerimientos a la Provincia deberán tener presentada ante el Ministerio de Gobierno y Justicia (Subsecretaría de Asuntos Municipales) y el Ministerio de Economía (Subsecretaría de Finanzas) la siguiente información:

I- Dentro de los sesenta días de sancionado el presente decreto:

a- Ejecución presupuestaria de Recursos y Gastos, Estado de afectación de saldos, Estado de evolución del pasivo y Estado de activos y pasivos al cierre del ejercicio 1994.

b- Copia del Presupuesto General 1995 reformulado según Ley N° 11582.

c- Proyección mensual para 1995 de ingresos y gastos.

II- Anualmente, a partir de 1996 y en oportunidad de su remisión al Tribunal de Cuentas: copia de los estados enunciados en el apartado a- precedente referidos al cierre del ejercicio anual que se trate.

Conforme a lo dispuesto en las dos normas precedentes, el Tribunal de Cuentas dio a conocer una resolución por la cual adecua el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades.

A mediados de 1995, la Ley N° 11741 extendió el plazo de vigencia de la Ley N° 11582 al ejercicio 1996. Asimismo, el Decreto N° 1341 del Poder Ejecutivo Provincial de fecha 15 de junio de 1995 prorrogó los plazos establecidos en el Decreto N° 548. Dispuso que la formulación por programa deberá realizarse a partir del 1° enero de 1996 en tanto que la obligatoriedad de la presentación de información ante los organismos provinciales sería a partir del 31 de julio de 1995.

El 21 de junio de 1995 el Tribunal de Cuentas resolvió que las comunas que registren déficit al cierre del ejercicio 1994 podrán cancelarlo en no más de los cinco ejercicios siguientes, conforme al cronograma que se presenta a continuación:

Ejercicio 1995: regularización del total de fondos utilizados para financiar gastos ordinarios, provenientes de cuentas afectadas, especiales y/o terceros.

Ejercicio 1996/1999: en cada ejercicio se deberá cancelar por lo menos un 25% del déficit existente al 31/12/94.

Durante la regularización proyectada se actuará

presupuestariamente de la siguiente forma:

Ejercicio 1995: con economías de partidas presupuestarias en la misma intensidad de la regularización de los fondos de cuentas afectadas, especiales y/o terceros, en caso de insuficiencia financiera se podrá instrumentar con el incremento de deuda flotante.

Ejercicio 1996/1999: con inserción en el presupuesto de gastos de la partida Deuda Flotante por un monto igual o superior al 25% obligatorio a cancelar.

Por otra parte, se declaró de interés provincial la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización y el ordenamiento eficaz de los recursos humanos de las Municipalidades. La Ley N°11685 (de diciembre de 1995) que regirá hasta el 31 de diciembre de 1996 autoriza a los titulares de los Departamentos Ejecutivos Municipales a disponer la extinción, supresión, transformación, escisión o fusión de unidades o dependencias orgánicas, dando lugar a una reorganización estructural. Se faculta a los Departamentos Ejecutivos de las Municipalidades para aplicar o mantener en situación de disponibilidad -con o sin obligación de prestar servicios- al personal de sus dependencias, por el tiempo que estimen oportuno y dentro del plazo previsto. Durante la disponibilidad, los Departamentos Ejecutivos podrán reasignar el destino del personal, disponer su rotación y/o reubicarlo en agrupamientos distintos al que se encuentran. Los Departamentos Ejecutivos pueden disponer el cese por razones de buen servicio del personal que exceda la dotación necesaria para su eficaz funcionamiento administrativo. El personal dado de baja tendrá derecho al cobro de la indemnización equivalente al 100% de la última remuneración mensual, regular y permanente por cada año de antigüedad o fracción superior a los seis meses. El personal que haya percibido la indemnización no podrá reingresar al servicio del Municipio ni del Estado Provincial durante los cinco años posteriores a su baja. Los Departamentos Ejecutivos deberán disponer el cese a los fines jubilatorios del personal que hubiere reunidos los requisitos establecidos por el Decreto-Ley N° 9650/80 y sus modificatorias para obtener la jubilación ordinaria.

Asimismo, se establece un Régimen de pasividad anticipada en el que quedan comprendidos todos los agentes que revisten en los planteles de personal y que los Departamentos Ejecutivos determinen a los fines de su aplicación siempre que les falten no más de dos años de edad y de servicio para obtener su

jubilación ordinaria. El acogimiento derivará en el cese de su deber de prestación de servicios, pasando automáticamente a la situación de pasividad. Bajo determinadas circunstancias, los Departamentos Ejecutivos pueden denegar la pasividad anticipada solicitada por el agente.

Además establece que los agentes municipales pueden optar por el retiro voluntario cuya extensión, forma y modalidad determinen los Departamentos Ejecutivos. El agente deberá contar con una cantidad menor de años de servicios computables que los necesarios para obtener la jubilación ordinaria y no encontrarse en condiciones de acceder a otro beneficio. El Departamento Ejecutivo podrá denegar el retiro voluntario.

Los cargos o vacantes producidos podrán ser eliminados del plantel.

La Ley N° 11739 (de Presupuesto de la Administración Provincial de 1996) en su artículo 30 autoriza al Poder Ejecutivo a retener de la participación correspondiente a los Municipios en el Régimen de la Ley N° 10559, a partir del 1/1/1996, hasta un total de \$ 120 millones a los fines de atender erogaciones con incidencia plena en los Municipios<sup>39</sup>. Asimismo en el artículo 45 limita al 10% de la recaudación coparticipable de libre disponibilidad estimada (por los organismos técnicos competentes) los anticipos que puede pedir cada Municipalidad de su participación en impuestos nacionales y provinciales<sup>40</sup> autorizando al Ministerio de Economía a determinar los requisitos de solicitud y de otorgamiento de tales anticipos.

La Ley N° 11752, reglamentada por el Decreto N° 690, se refiere a los Municipios creados o modificados durante 1995<sup>41</sup> para los cuales establece que el primer ejercicio comprenderá el período del 10 de diciembre de 1995 al 31 de diciembre de 1996. Asimismo se especifica la vigencia de las ordenanzas y decretos reglamentarios, el pago de haberes al personal ocupado en las comunas pertinentes y la percepción de tributos. Los nuevos Municipios deberán cubrir sus planteles con personal de los Partidos preexistentes. Se consolidan las obligaciones vencidas

anteriores al 10/12/1995 correspondientes a los Municipios<sup>42</sup> de los cuales se originaron los nuevos Partidos, especificándose algunas deudas que quedarán excluidas de la consolidación. El organismo de aplicación pertinente<sup>43</sup> organizará y fijará el plazo para la verificación de los créditos y deudas. La asignación a cada nuevo Municipio de las cuentas a pagar a 10/12/1995 se efectuará en función del porcentaje de coeficiente utilizado en la distribución del cálculo de la coparticipación (Ley N° 10559). Se afecta al pago de los servicios de la deuda:

a) Las sumas que abonen los contribuyentes de estos Municipios por las deudas acumuladas hasta el 31/12/1994. Los ingresos por cuentas a cobrar correspondientes a 1995 pertenecerán a cada uno de los nuevos Municipios los que podrán ser utilizados como recursos corrientes.

b) Los aportes mensuales que efectúen las comunas equivalentes al 8% de los recursos provenientes de la coparticipación (Ley N° 10559) que serán previstos en sus presupuestos por 16 ejercicios hasta cancelar el pasivo.

Se dispone la emisión de Bonos de Saneamiento Financiero de las Municipalidades que serán suscriptos por el Departamento Ejecutivo del Municipio en cuestión, siendo garantizado el pago de los mismos por la Coparticipación Municipal. El monto de la emisión no podrá superar el 80% del cálculo de recursos del Municipio. Se establecen las condiciones (plazo, interés, amortización de capital, rescate, etc.) a las cuales estarán sujetos los bonos. Los bonos recibidos podrán ser aplicados a cancelar a la par deudas existentes originadas en su carácter de contribuyentes por impuestos y tasas provinciales y municipales originados antes del 10/12/1995. La administración del sistema estará a cargo del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Por Ley N° 11756 se posibilita el saneamiento financiero de los restantes Municipios (vale decir los que no están alcanzados por la Ley N° 11752) y se dispone la consolidación de las obligaciones vencidas

---

<sup>39</sup> En el punto 2.1.3. Recursos provenientes de otras Jurisdicciones se trata este tema.

<sup>40</sup> Con anterioridad los Municipios podían requerir en concepto de anticipos hasta el 50% de la coparticipación prevista.

<sup>41</sup> Los Municipios incluidos son: San Vicente; Presidente Perón; Esteban Echeverría; Ezeiza; San Miguel; José C. Paz; Malvinas Argentinas; Morón; Hurlingham; Itugainzú; Magdalena y Punta Indio.

---

<sup>42</sup> Los Partidos que generan los nuevos Municipios son: San Vicente; Esteban Echeverría; General Sarmiento y Magdalena.

<sup>43</sup> La autoridad de aplicación es la Subsecretaría de Asuntos Municipales para los Partidos del Interior de la Provincia en tanto que para los Municipios del Conurbano Bonaerense es la Secretaría de Desarrollo Institucional de la Unidad Ejecutora de Administración y Ejecución de Financiamiento de Programas Sociales del Conurbano Bonaerense.

anteriores a la fecha de vigencia de la Ley. Esta especifica las características de las deudas que podrán consolidarse excluyendo a aquellas que son inferiores a los \$ 3000 y aquellas cuyo acreedor sea la Administración Pública Provincial; los entes autárquicos; Empresas del Estado; Sociedades del Estado; I.P.S.; I.O.M.A. y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Para solicitar el pago de las deudas que se consolidan los titulares deberán presentar la liquidación judicial aprobada y firme de sus acreencias o la liquidación administrativa pertinente.

Los recursos que anualmente se asignen al presupuesto Municipal para atender el pasivo consolidado serán como mínimo el 12,5% de la deuda total y se imputarán conforme a un orden de prelación preestablecido. Se encuadra dentro de esta norma legal las deudas de los Municipios y de sus organismos descentralizados y entes autárquicos, pero se excluyen los organismos financieros.

Los acreedores pueden optar por recibir Certificados de Cancelación emitidos por cada Municipio sujetos a ocho años de plazo, amortizables en 16 cuotas iguales, semestrales y consecutivas venciendo la primera en septiembre de 1996. Se pagará un interés y los certificados serán transferibles. Con ellos se podrán cancelar -a la par- deudas existentes originadas en su carácter de contribuyentes por impuestos y tasas provinciales y municipales originados antes de la vigencia de la Ley.

El Decreto N° 690 de marzo de 1996 reglamenta la Ley N° 11756.

Por Ley N° 11757 se dispuso un nuevo régimen para el personal de las Municipalidades. Se fijaron

los requisitos de admisibilidad e ingreso a la función pública municipal como así también las inhabilidades. La autoridad de aplicación para el nombramiento de los agentes es el Intendente Municipal o el Presidente del Concejo Deliberante. Todo nombramiento es provisional hasta que transcurran doce meses luego de los cuales, de no mediar oposición, adquiere estabilidad. Se establece la posibilidad de determinar la situación de disponibilidad (relativa o absoluta) y las condiciones del cese del agente. Se clasifica el personal alcanzado por el Régimen en:

1. Planta permanente: personal que goza de estabilidad, cuya jornada laboral normal no puede ser inferior a seis horas diarias ni superior a nueve.

2. Planta temporaria, comprende:

a) Personal temporario.

b) Personal reemplazante.

c) Personal destajista.

d) Personal contratado por locación de servicios.

Con el fin de acotar la posible discrecionalidad que puede ejercer el accionar del Departamento Ejecutivo Municipal, la norma legal especifica con suma precisión la conformación de la retribuciones de los agentes, el pago de horas suplementarias, de compensaciones, subsidios e indemnizaciones. Tomando un ejemplo, cabe mencionar que en relación al adicional por antigüedad dispone que por cada año se computará un uno por ciento del valor de las unidades retributivas, a partir del 1/1/1996<sup>44</sup>.

El Departamento Ejecutivo determinará por vía reglamentaria el escalafón y las nóminas salariales para el personal de la administración municipal.

<sup>44</sup> Con anterioridad cada Municipio establecía el porcentual a pagar en tal concepto. La Ley especifica que se mantienen los porcentajes para el período anterior al 1/1/1996.

## **Bibliografía**

- Aghon, Gabriel: Descentralización fiscal. Serie Política Fiscal. N° 44. CEPAL / GTZ. Santiago de Chile. 1993.
- Ahumada Pacheco, Jaime: El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización. ILPES. Santiago de Chile. 1994.
- Basile, M. y Minujin, A.: Descentralización y metas sociales. Documento de trabajo N° 23. UNICEF. Buenos Aires. 1994.
- Bidart Campos, G. J.: Manual de derecho constitucional argentino. Ediar. Buenos Aires. 1992.
- Boisier, Sergio: La modernización del Estado: Una mirada desde las regiones. Documento 27/95, Serie ensayos. ILPES. 1995.
- Casas, José O.: Implicancias fiscales del status jurídico de los municipios de provincia y la reforma constitucional en ciernes. Periódico Económico Tributario. Buenos Aires. 1994.
- Comisión federal de impuestos. Coparticipación federal de impuestos, federalismo fiscal y autonomías municipales. Buenos Aires. 1994.
- Constitución de la Nación Argentina, 1853 y 1994.
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994.
- Farah, Patricia: La presentación de servicios en el ámbito municipal. Convenio Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires / Secretaría de Hacienda de la Nación. Buenos Aires. 1995.
- Fernández, Carlos: El caso Argentina. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal. CEPAL / GTZ. Santiago de Chile. 1995.
- Flood, M. y Harriague, M.: El gasto público consolidado. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación. Buenos Aires. 1993.
- Foro permanente de direcciones de presupuesto y finanzas de la República Argentina. Secretaría de Hacienda de la Nación: Manual de las clasificaciones presupuestarias para el sector público provincial. Buenos Aires. 1995.
- Fracaroli, Nora M.: Análisis de la coordinación fiscal Provincia - Municipios. Convenio Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires / Secretaría de Hacienda de la Nación. Buenos Aires. 1994.
- FIEL: Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina. Buenos Aires. 1992.
- Hans Gesche: Guía de gestión del saneamiento básico municipal. ILPES. Santiago de Chile. 1995.
- Hernández, Ruby D.: Un modelo de desarrollo regional. Grupo Banco de la Provincia de Buenos Aires. Argentina 1996.
- IX Seminario Nacional de Presupuesto Público. Situación del Sector público Municipal. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto Público. Argentina. 1995.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. (Decreto - Ley N° 6769/58).
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación: Cambios estructurales en la relación Nación - Provincia. Buenos Aires. 1994.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación. Manual de las clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional. 1995.
- Naciones Unidas (1993): Descentralización de: Descentralización en América Latina y su financiamiento. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 1993.

Pérez, Pedro: **Coparticipación federal y descentralización del Estado**. Biblioteca Política Argentina. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1986.

Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos: **Argentina en crecimiento 1995 - 1999**. Buenos Aires. 1995.

Porto, A. y Sanguinetti: **Descentralización fiscal en América Latina: El caso Argentina**. Proyecto regional de Descentralización Fiscal. CEPAL / GTZ. Santiago de Chile. 1992.

Revista de la Asociación Argentina de presupuesto público N° 25. Argentina. Abril. 1995.

Rodriguez Afonso, José R.: **Descentralizacáo fiscal: REVENDO IDEIAS**. CEPAL - Chile. Agosto, 1994.

Vito Tanzi: **Federalismo y descentralización fiscal: Revisión de algunos aspectos sobre eficiencia y macroeconomía**. Fondo Monetario Internacional. Washington, DC. 1995.



## **Cuadernos publicados**

1. Evolución de las Finanzas Públicas de la Provincia de Buenos Aires 1970-1993.
2. Estimación de la actividad económica de la Provincia de Buenos Aires para el año 1992: Valor Bruto de Producción y Valor Agregado.
3. Propuesta para un Sistema Tributario Federal.
4. Estudio sobre el servicio de recolección de residuos en la Provincia de Buenos Aires.
5. Servicio Alimentario Escolar: diagnóstico y propuesta.
6. Gasto público provincial y municipal por partidos de la Provincia de Buenos Aires.
7. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires.
8. Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.
9. La educación en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos de su desempeño reciente y la asignación de recursos presupuestarios en el sector.
10. Coparticipación a Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
11. Comercio minorista en el canal de autoselección.
12. Productividad de los insumos públicos y de la infraestructura. Una evaluación de equilibrio general para la economía argentina y para la Provincia de Buenos Aires.
13. Niveles de Desarrollo Económico por Provincias: Indicadores y Evolución Intertemporal.
14. Dos problemas de Finanzas Públicas: El crecimiento del Gasto Público y las potestades del endeudamiento provincial.
15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
16. Procedimientos de Contrataciones en el Sector Público.

17. Sector Agropecuario Bonaerense: Evolución período 1992-1996.
18. El Sistema de Salud en Argentina.
19. Evolución y perspectivas del Sector Público Municipal Bonaerense.

Cuadernos de Economía es una serie que tiene por objeto difundir estudios de utilidad para la gestión de las finanzas públicas provinciales; se invita a quienes deseen contribuir en este sentido, a proponer trabajos para su publicación. A tal fin, deben dirigirse a: Sr. Coordinador de la serie "Cuadernos de Economía" Lic. Francisco Miguel Payo - Calle 8 entre 45 y 46, 3° Piso - Oficina N° 131, La Plata - Teléfono (021) 29-4565 fax (021) 29-4566.

Señor Coordinador de la serie  
"Cuadernos de Economía"  
Ministerio de Economía  
de la Provincia de Buenos Aires  
Fax: 021-29-4566  
Teléfono: 021-29-4565  
Fax (desde el exterior): 54-021-29-4566

---

Solicito a usted tenga a bien enviarme el/los Cuadernos de Economía N°  
titulado \_\_\_\_\_

---

Rte.: Nombre y apellido \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Teléfono(s) \_\_\_\_\_ Fax \_\_\_\_\_

Localidad \_\_\_\_\_ C. P. \_\_\_\_\_

País \_\_\_\_\_

Institución \_\_\_\_\_

Profesión \_\_\_\_\_

Se terminó de imprimir en  
Septiembre de 1996 en la imprenta  
del Ministerio de Economía de la  
Provincia de Buenos Aires.

---

Queda autorizada su reproducción  
total o parcial citando la fuente.

---

*Para solicitar Cuadernos de Economía dirigirse a:*

*Coordinador de la serie "Cuadernos de Economía"*

*Calle 8 entre 45 y 46 - 3º Piso, Oficina N° 131.*

*(1900) La Plata*

*Teléfono: 021-29-4565*

*Fax: 021-29-4566*

*54-021-29-4566 (exterior)*