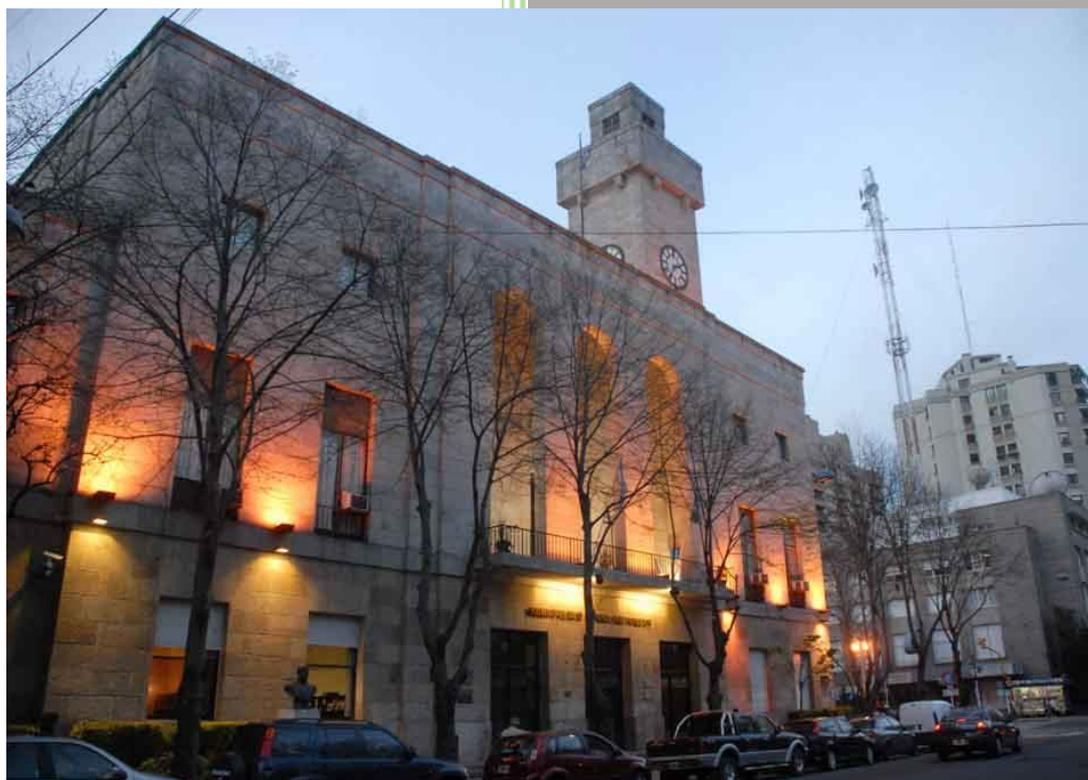


*Universidad Nacional de Mar del Plata
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Especialización en Administración Financiera
Gubernamental*

Análisis de la Situación Económico Financiera del Municipio de General Pueyrredon (2006-2017)



Lic. Camila Luna

DNI 34 842 317

AÑO 2018

Índice

1. Introducción.....	1
2. Marco Teórico.....	4
3. Sistema Económico – Financiero. Análisis Global.....	17
4. Estructura de Recursos.....	20
3.1. Ingresos Corrientes.....	23
3.1.1. Ingresos No Tributarios.....	25
3.1.2. Ingresos Tributarios.....	33
3.1.3. Transferencias Corrientes.....	36
3.2. Recursos de Capital.....	40
3.3. Fuentes Financieras.....	41
5. Estructura de Gastos.....	42
4.1. Gastos Corrientes.....	45
4.2. Gastos de Capital.....	52
4.3. Aplicaciones Financieras.....	55
6. Endeudamiento Municipal.....	57
7. Indicadores MGP.....	60
8. Consideraciones Finales.....	65
9. Bibliografía y Fuentes.....	68

1. Introducción

Los gobiernos locales plantean una serie de desafíos en cuanto a la administración de sus recursos financieros. Detentores de una serie de responsabilidades en materia de educación, salud y seguridad, no siempre pueden hacer frente a estas tareas con recursos propios, lo cual lleva a una constante necesidad de encontrar el financiamiento necesario para poder garantizar una eficaz y eficiente provisión de servicios públicos.

Es que el paradigma bajo el cual se desenvuelve la Administración Pública en Argentina es exigente en cuanto a los *inputs* a los cuales se enfrentan los tomadores de decisiones sobre política económica local. La Nueva Gerencia Pública, tal como se denominó a dicho paradigma, encomienda a la gestión pública una mayor preocupación por las demandas ciudadanas, la calidad en la provisión de servicios (por sobre la cantidad) y el tiempo entre que se demanda y se cumple ese pedido. En términos económicos, esta nueva mirada sobre la prestación de servicios públicos y garantía de demandas, se traduce en la búsqueda de eficiencia, esto es, en la necesidad de que estas responsabilidades se vean resueltas con un gasto de recursos de gobierno atinados al objetivo que se percibe.

Esto se retroalimenta con el proceso de descentralización que caracterizó a la administración pública nacional, sobre todo a partir de los años 90's. Con la Reforma del Estado iniciada en esa década, diversas funciones otrora realizadas de manera exclusiva por el gobierno nacional pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos provinciales y locales. Esto aumentó su necesidad de recursos para afrontar esos nuevos gastos, concentrados sobre todo en las áreas de educación, salud y seguridad. Ambos procesos dieron cuenta de nuevas situaciones a las que se enfrentaron los municipios, (sobre todo los más grandes) como la de ampliar los ingresos o reducir los gastos para lograr afrontar las nuevas responsabilidades contraídas por las reformas, buscar financiamiento para sus obras de capital e incrementar los recursos propios.

La necesidad de contar con herramientas para una cabal comprensión de la situación financiera municipal radica en estas vertiginosas transformaciones. No siempre los gobiernos locales tuvieron la estructura organizativa, administrativa y de recursos para hacer frente a tales actividades, por lo cual la condición financiera en la

que se desarrollaron comenzó a verse particularmente precaria o dependiente, poniendo en juego su capacidad de afrontar las responsabilidades atribuidas.

El caso del Municipio de General Pueyrredon (MGP) no se encuentra exento de los procesos hasta aquí mencionados. A partir de 1990, este gobierno local comenzó a hacerse cargo de áreas vinculadas a lo educativo, la salud, el cuidado del medioambiente, la seguridad y la atención de crecientes demandas vecinales en términos de satisfacción de derechos y necesidades.

La realización de un trabajo de estas características resulta de particular relevancia académica y práctica. La bibliografía presenta cierta vacancia en la temática sobre la situación financiera subnacional y, particularmente, sobre el municipio de general Pueyrredón. En investigaciones realizadas en diversas unidades académicas de la Universidad Nacional de Mar del Plata, de todos modos, se producen valiosos estudios en torno a las condiciones socio – económicas de las ciudades de Mar del Plata y Batán sobre su situación laboral, poblacional y geográfica. Así, también se trabajan las industrias productivas y extractivas (pesca, agropecuaria) del municipio, el turismo y el cooperativismo. Asimismo, se han estudiado ciertos aspectos relativos a la gestión, respecto de programas ambientales o recolección de residuos (servicios públicos).

La situación económico – financiera de MGP en los últimos tiempos, sus tendencias, rupturas y continuidades, no ha sido generalmente analizada desde el ámbito académico. Su importancia práctica radica, por un lado, en concebirse como herramienta para la toma de decisiones y la comprensión de las condiciones en las que General Pueyrredón se encuentra. Por otro lado, en constituir un estudio de caso sobre los gobiernos subnacionales, las situaciones que éstos enfrentan a la hora de abordar sus políticas económicas y su capacidad de autonomía o dependencia de los gobiernos de niveles superiores. Es decir, qué posibilidades y limitaciones encuentran los municipios para manejar sus cuentas, que a la larga determinan la ocasión de satisfacer las demandas ciudadanas.

Por todo lo antedicho, el presente trabajo se propone como objetivo general *analizar la situación financiera del Municipio de General Pueyrredon, atendiendo a su*

condición de gobierno local, según la gestión de sus recursos, gastos y empréstitos en los que incurrió en el período 2006-2017¹.

Como objetivos específicos, nos proponemos,

- 1) Elaborar un marco teórico que permita englobar la comprensión de las condiciones económico - financieras en las que se desenvuelve el municipio caso.*
- 2) Reconstruir la evolución de las variables de recursos, gastos y endeudamiento del MGP.*
- 3) Establecer los lineamientos y perspectivas que adopta el municipio en relación con las tendencias evidenciadas de la evolución analizada.*

De este modo, el análisis aquí presentado pretende constituirse en un aporte para pensar la situación económico – financiera de General Pueyrredon y sus perspectivas, para contar con una herramienta que permita abordar los principales problemas y desequilibrios económicos que este municipio presenta.

Como metodología de trabajo, nos propusimos realizar un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las tendencias y evolución de las finanzas municipales en los últimos años. Es por ello que utilizamos como fuentes primarias los Estados de Situación Económico – Financiera del Municipio de General Pueyrredón entre los años 2006 y 2017. Asimismo, consultamos las Cuentas de Ahorro-Inversión Financieras, el Estado de Ejecución de Recursos y Gastos, desglosando sus componentes para de allí extraer la evolución de las principales variables económicas relevantes para las finanzas locales y el Registro de Endeudamiento Municipal. Por otro lado, realizamos un exhaustivo relevamiento de prensa local a partir de la consulta del diario La Capital a lo largo de todo el período en estudio. Como fuente secundaria, ello nos permitió contextualizar los datos extraídos de los documentos financieros municipales y aportarles mayor riqueza a los análisis cuantitativos. Por último, consultamos vasta bibliografía referida a temas de gestión de gobiernos locales, a fin de elaborar un

¹Nos centraremos en el análisis financiero de la Administración Central, para lo cual no profundizaremos sobre las condiciones económicas de los entes descentralizados, sobre los cuales realizaremos algunas aclaraciones pertinentes. Por otro lado, la elección del período coincide con el comienzo de la utilización del programa de Reforma de la Administración Financiera Municipal (RAFAM), el cual nos permitió un acceso a los datos de manera ordenada, confiable y metodológicamente homogénea. Los datos utilizados sobre el año 2017 son preliminares, en tanto a la finalización de la elaboración del presente trabajo aún no se habían cerrado los números finales.

actualizado marco contextual y teórico respecto de la administración financiera gubernamental en las municipalidades.

Para alcanzar los objetivos propuestos, en el primer apartado abordaremos el marco teórico alrededor del cual trabajaremos el análisis de las cuentas municipales. Luego pasaremos a analizar globalmente la situación que plantean los Resultados Financieros de la década en estudio, como paso previo a profundizar en la estructura de recursos, gastos y endeudamiento en tres apartados correspondientes. Para ello atenderemos a la gravitación de sus diversos componentes, sus cambios y evolución temporal y las perspectivas que denotan para el futuro del gobierno local. Por último, nos centraremos en el análisis de los ingresos y los gastos comparados, tomando algunos de los indicadores más utilizados para medir el autofinanciamiento, la ejecución de políticas públicas y la flexibilidad del gasto.

2. Marco Teórico

La serie de transformaciones estatales estructurales que tuvo comienzo en la década del '90 en Argentina impulsó una variedad de cambios en la Administración Pública que repercutieron directamente en la estructura de ingresos y gastos municipales. Esto conllevó al pasaje de un sistema administrativo repartido entre nación y provincias (sistema dual), a un sistema conocido como “federalismo cooperativo o coordinado” en el cual los tres niveles de gobierno, incluidos los municipios, funcionan de manera conjunta (Cao & Vaca, 2017).

Esto se enmarcaba en un nuevo paradigma de la administración pública, la Nueva Gerencia Pública, cuya implementación comenzó a expandirse entre las décadas de 1980 y 1990, y cuyos elementos centrales atinaban a reemplazar el modelo burocrático. Uno de los ejes de este modo de aproximación a la administración pública suponía la “devolución de autoridad”, que implicaba la redistribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno o entidades más cercanas a la población, con la finalidad de una producción más eficiente de información y una satisfacción eficaz de demandas vecinales (Ormond & Löffler, 1999). A partir de esta descentralización se esperaba una “mayor participación ciudadana, como instrumento de mayor eficacia social y económica de la gestión pública” (Ruano de la Fuente & Vial Cossani, 2016: 15).

Según la bibliografía consultada, del proceso de descentralización surgen las distintas competencias de los diferentes niveles de gobierno: las concurrentes entre nación, provincias y municipios, las compartidas entre los dos últimos y las exclusivas del gobierno local. Las primeras están asociadas con áreas globales, como la salud, el desarrollo económico, la pobreza, entre otras. Aquellas compartidas entre la provincia y el gobierno local, se asocian a la prestación de servicios públicos y la administración de redes de agua o cloacas. Por último, las propias del municipio son aquellas de “construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, “alumbrado, aseo, residuos, reparación y construcción de calles, parques, cuidado de cementerios y mantenimiento de equipamiento urbano”, así como la regulación y control de actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo hábitat, actividades económicas, y tránsito urbano (Cravacuore, 2016:19).

De acuerdo con lo mencionado precedentemente, existen dos modalidades de descentralización cuya concurrencia permite que ésta sea más completa y efectiva: la política y la económica. La descentralización política es entendida como el reconocimiento a los gobiernos locales de sus elecciones, sus responsabilidades referentes al gasto y de una autoridad fiscal subnacional propia. Esta legitimidad legal del gobierno local suele ser explícitamente otorgada en la Constitución Nacional o en decisiones legales y administrativas (Muwonge & Ebel, 2015).

En este sentido, gestionada la descentralización política, generalmente por parte del gobierno central, se esboza su correlato económico llamado descentralización fiscal, es decir, la “distribución intergubernamental de las responsabilidades referentes al gasto y al financiamiento entre los diversos tipos o niveles de gobierno de forma tal que guarde armonía con el marco político” (Muwonge & Ebel, 2015:32).

La literatura especializada identifica tres aspectos financieros relevantes de la descentralización tributaria. En primer lugar, la distribución de ingresos y gastos entre los niveles de gobierno. En segundo lugar, la asignación de funciones de prestación de servicios públicos entre los distintos niveles y, por último, la determinación de los ingresos de fuentes propias, lo cual permite recrear una base tributaria local (Muwonge & Ebel, 2015).

La implementación de esta redistribución de funciones, vinculada a la provisión de servicios públicos y responsabilidades estatales, abrió un interesante campo de estudio sobre el reparto de capacidades tributarias entre diferentes niveles de gobierno

dentro del campo del federalismo fiscal (López Accotto & Macchioli, 2015). Es por eso, que el interés por municipios sostenibles, políticamente audaces y financieramente sólidos comenzó a adquirir una mayor importancia a partir de esta descentralización.

Sin embargo, el federalismo fiscal municipal no ha tenido mayor atención de la bibliografía, sobre todo ya que no abundan los trabajos actualizados que hayan abarcado todas las provincias. Ello, en parte, responde a la gran heterogeneidad que presentan los municipios argentinos y a la dificultad de realizar trabajos integrales por las especificidades que presenta cada uno de ellos. Éstos se caracterizan por grandes desbalances verticales y horizontales, tanto de tipo demográfico como productivo.

Parte de la bibliografía que ha abordado la cuestión de los municipios y su importancia fiscal y política, rescata a los territorios locales de acuerdo con la relación identitaria que son capaces de establecer entre el vecino y sus condiciones de productividad, vinculadas al tejido industrial y educativo, su oferta cultural, calidad de vida, agilidad de trámites administrativos, entre otras.

Borja (2002) establece así que son las instituciones locales aquellas capaces de crear espacios públicos y equipamientos colectivos, como elemento de cohesión y reivindicación, de integración ciudadana y autoestima. Es que la descentralización política y fiscal suele justificarse por la idea de la cercanía de los gobiernos municipales a las comunidades y su capacidad de responder sus demandas con mayor eficacia (Freire & Garzón, 2015). En este sentido, el autor establece que la proximidad que detentan estos niveles de gobierno con la ciudadanía le otorgan ciertas ventajas comparativas a la hora de satisfacer heterogéneas demandas sociales.

No obstante, el autor también plantea que esta tendencia ha estado acompañada de un proceso contradictorio. Por un lado, es difícil establecer que estos poderes posean competencias exclusivas en alguna materia, y por otro, se ven obligados a asumir nuevas funciones que los cambios hicieron necesarias. En ese sentido, han tenido que demostrar innovación, creatividad y creación de nuevos instrumentos y mecanismos para responder a los desafíos desde este nuevo rol como recolectores de las voces ciudadanas, demandantes de rendición de cuentas y transparencia.

Para alcanzar tales objetivos, la condición en la que se desenvuelven los sistemas financieros municipales, esto es, su desempeño tras la descentralización política y fiscal se vuelve un eje importante sobre el cual profundizar (Freire & Garzón, 2015). El

fomento de herramientas e instrumentos tendientes a fortalecer la gestión fiscal municipal se convierte en un aspecto fundamental, combinado con una estrategia central como es la de consolidar las autonomías municipales y promover el desarrollo del federalismo económico y político en todo el territorio nacional.

Un estudio del Banco Mundial (Muwonge & Ebel, 2015) revela que la mayoría de las ciudades del mundo enfrentan problemas financieros y déficits presupuestarios propiciados a partir de los procesos de descentralización como el atravesado por la Argentina. De este modo, plantean que en la mayoría de los casos la transferencia de responsabilidades del gobierno central a los locales no se ha visto acompañada de la pertinente transferencia de recursos. Desde el año 2003, sobre todo, la agenda de temas y funciones se ha complejizado y los municipios han ido asumiendo nuevas competencias volviendo decisiva su capacidad de captar recursos propios de forma creciente y aplicarlos eficientemente para asegurar un mejor financiamiento de sus políticas públicas orientadas a promover el desarrollo local (López Accotto & Macchioli, 2015).

La distribución de las responsabilidades de gasto e ingreso entre distintos niveles de gobierno son fundamentales. La asignación de gastos atribuirá qué funciones serán asumidas por cada nivel de gobierno mediante el principio de subsidiariedad, y con el objetivo de garantizar la eficacia y la eficiencia (Muwonge & Ebel, 2015). Una vez asignadas estas funciones, el proceso de descentralización requiere también el establecimiento de las funciones de recaudación que serán realizadas por cada nivel de gobierno. La generación de ingresos de fuentes propias para cada municipio es la que les otorgará mayor capacidad de cumplir con aquellas asignaciones de gastos que se les habían otorgado. En este sentido, una buena arquitectura de este proceso otorga a los municipios un sistema de descentralización que le permita la suficiente autonomía para determinar sus propios ingresos (Muwonge & Ebel, 2015).

Los recursos municipales² se definen como “las entradas de dinero en la tesorería del Estado para el cumplimiento de sus fines, cualquiera sea su naturaleza económica o jurídica” (Valdes Costa, 1966 citado en Crespo, 2010: 39). La estructura y composición de los mismos deberían tener relación con el modo en que los gobiernos locales son capaces de financiar las atribuciones que les fueron asignadas. Sus

² Si bien la bibliografía establece una diferenciación científica y académica entre el concepto de recursos e ingresos, en el presente trabajo los abordaremos de manera indistinta.

características ideales son la estabilidad, la previsibilidad, la elasticidad y la equidad (Freire & Garzón, 2015).

Si bien se distingue una serie de clasificaciones de los ingresos de acuerdo a su procedencia, a los efectos de una mejor aproximación al municipio, tomaremos los ingresos propios, los procedentes de otras jurisdicciones y los externos, y dentro de ellos aquellos que son corrientes y de capital.

Los ingresos corrientes son aquellos que se obtienen de manera ordinaria y regular y cuya percepción no modifica la situación patrimonial municipal. Estos provienen de Tasas, Regalías, Derechos, Venta de Bienes, Multas, entre otros. También pueden representar gravámenes por mejoras. La incapacidad para generar un volumen suficiente de ingresos corrientes indica que el municipio es financieramente insostenible, ya que generará atrasos, venderá activos y consumirá sus riquezas o será rescatado por el gobierno central mediante transferencias discrecionales (Freire & Garzón, 2015). Los ingresos de capital, por su parte, modifican la estructura patrimonial del municipio local a través de la venta de activos u acciones, realizado de modo eventual.

Tanto dentro de los ingresos corrientes como de capital, existen aquellos que son considerados ingresos propios, los que provienen de transferencias intergubernamentales y los externos. Los ingresos llamados propios son aquellos fondos que los gobiernos locales pueden controlar, prever e incrementar mediante decisiones, procedimientos o medidas adoptadas en el nivel local. Por ejemplo, dentro de los ingresos corrientes, las Tasas como la de Servicios Urbanos son generadas en el propio municipio y éste es quien define su valor y modo de cobrabilidad. Mientras tanto, por ejemplo, los ingresos no tributarios son producto de las transferencias intergubernamentales, ya que se generan en la provincia y luego son transferidos al municipio, esto es, las alícuotas o porcentajes de distribución y de recaudación son generados fuera del gobierno local. Estos recursos pueden estar o no asignados a de forma específica, lo cual está indicado según su calidad de fondos “afectados”. La forma en la que esto se define puede tener que ver con pautas históricas, culturales o políticas (Freire & Garzón, 2015). Los ingresos externos, por su parte, son aquellos que ingresan en forma de empréstitos, generalmente para financiar gastos de capital o inversión pública, provenientes de jurisdicciones ajenas a la municipal o del sector privado.

La ventaja de poseer un mayor caudal de recursos generados en la propia jurisdicción tiene que ver con lograr capacidad de decisión para el financiamiento de sus responsabilidades, como los servicios públicos que están obligados a brindar. No obstante, generalmente los municipios detentan una base tributaria limitada ya que las actividades y posibilidades de recaudación que incorporaron a su órbita fueron delegadas por los niveles superiores, según hemos mencionado anteriormente (Freire & Garzón, 2015).

Para la gestión de ingresos municipales, la bibliografía propone recaudar previendo el menor costo posible para los contribuyentes, promoviendo entre los ciudadanos el mayor grado de confianza en la integridad, eficiencia y equidad del proceso (Freire & Garzón, 2015). Dos principios establecen Freire & Garzón (2015) para el tipo ideal de ingresos locales. En primera instancia, “los servicios que brindan los municipios deben estar claramente relacionados con fuentes de ingresos necesarias para financiarlos” y, en segundo lugar, “los servicios deben ser financiados por sus beneficiarios de manera directa o indirecta” (Freire & Garzón, 2015:150).

La estructura de ingresos municipales ideal variará de acuerdo con el tamaño poblacional, la economía local y los servicios públicos que brinda el municipio. De este modo, los autores sostienen que tanto el tamaño como el nivel de desarrollo económico muchas veces se relacionan de manera directa con el tipo de estructura de ingreso de cada gobierno local.

Con respecto a los gastos, los municipios suelen verse en la dificultad de tener que afrontar crecientes demandas sobre la provisión de servicios públicos, que se vuelven más veloces a la vez que se produce un mayor aumento poblacional. Así es que la necesidad de efectuar mayores erogaciones se choca con la necesidad de generar mayores ingresos para afrontarlos. A su vez, uno de los objetivos principales en cuanto a la gestión del gasto, es lograr que se cumplan las metas gubernamentales con eficacia y eficiencia, garantizando mejores servicios públicos.

Así como con respecto a los ingresos, es posible distinguir entre gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos corrientes son aquellos que se producen para llevar adelante la operativa ordinaria y cotidiana del gobierno local, los cuales no son recuperables. Ejemplo de éstos son la compra de bienes y servicios y el gasto en personal. Mientras tanto, los gastos de capital son aquellos que se realizan con el

objetivo de hacerse de adquisiciones o la instalación de bienes que generan en última instancia la modificación del patrimonio municipal.

En condiciones ideales, una administración local maneja sus recursos de tal modo que los ingresos corrientes superen los gastos ordinarios, con lo cual proporcionen un considerable superávit de operación, disponible para el autofinanciamiento de una parte de los gastos de capital (Morrell & Kopanyi, 2015). A raíz de las sucesivas crisis, la realidad es que muchos de los municipios no alcanzan a cubrir sus gastos con ingresos corrientes, con lo cual requieren de la utilización de recursos de capital, transferencias intergubernamentales o empréstitos para garantizar los mismos, acumulando incluso déficits a lo largo de los años. Una serie de cuestiones puede ser la que produzca este tipo de situaciones, entre las que se encuentran el control deficiente del gasto o un desajuste entre las asignaciones de ingresos y gastos.

A su vez, los casos analizados por el estudio del Banco Mundial dan cuenta de que, en la mayoría de los procesos de descentralización, los gastos e ingresos distribuidos a niveles inferiores de gobierno no necesariamente resultaron en un equilibrio financiero que condijera el nivel de responsabilidades con el flujo de fondos. Ello implicó que siempre existieran mecanismos de transferencias intergubernamentales que compensaran los desfases entre dichas transferencias (López Accotto & Macchioli, 2015; Muwonge & Ebel, 2015). Esta brecha responde a dos cuestiones. Por un lado, la dificultad de determinar el carácter de la descentralización para garantizar el funcionamiento del gobierno local, y por otro, que estos criterios a veces no responden necesariamente a cuestiones técnicas sino a criterios políticos de centralización o descentralización (Freire & Garzón, 2015).

Entre los tipos de transferencias intergubernamentales, es posible diferenciar entre aquellas para fines específicos y las que se realizan con fines generales. Estas últimas no poseen mayor relación con la estructura de gastos del municipio, y muchas veces se asignan en función a determinados parámetros objetivos, como la población. Mientras tanto, las primeras pueden representar incentivos para que los gobiernos locales lleven adelante determinadas tareas. Ello incluso puede estar sujeto a la exigencia de ciertos resultados a los que se supedita la continuidad de la transferencia. Otra forma es la participación en la recaudación de ingresos, ya que éstos son generados a nivel central y luego repartidos hacia los niveles inferiores de gobierno (Muwonge & Ebel, 2015).

El diseño de las transferencias debe estar constituido por algunos elementos que le permitan un mejor desenvolvimiento para no desincentivar la movilización de recursos propios por parte de los municipios. En este sentido, este diseño debe estar regido por claridad en los objetivos de las transferencias, equidad y previsibilidad para garantizar la movilidad de fondos y la transparencia que garantice que el flujo de fondos destinado a algún programa particular así lo sea. Una mala forma de realizar este diseño puede configurar uno de los problemas más difíciles de sortear para los municipios, en tanto puede derivar en lo que los autores llaman “síndrome de dependencia”, lo cual indicaría un desincentivo a la generación de ingresos propios por parte de los municipios porque en última instancia cuentan con el respaldo de niveles superiores de gobierno para saldar sus cuentas. Asimismo, se puede perder autonomía en la toma de decisiones, y ser un contratiempo para la sostenibilidad del municipio, ya que, si bien a corto plazo pueden ayudar a resolver desequilibrios financieros, a largo plazo es posible que no contribuyan a fortalecer el sistema financiero local (Muwonge & Ebel, 2015).

De este modo, otro de los problemas propios de un mal diseño de las transferencias intergubernamentales, son los subsidios por déficits. Es decir, transferencias que no responden a objetivos específicos que no sean el financiamiento circunstancial del déficit municipal, lo cual crea una relación nociva en términos de transferencias verticales.

Además de ingresos, gastos y transferencias, el cuarto asunto que le cabe a la administración financiera de los municipios en una gestión descentralizada es la posibilidad de contraer empréstitos para financiar gastos de capital, siempre que la situación financiera del municipio lo habilite (Muwonge & Ebel, 2015).

Este último componente de la estructura financiera municipal es fundamental para movilizar recursos externos que permitan el mejoramiento de la infraestructura a través del acceso a mercados de deuda y la participación del sector privado. Una posible desventaja de este tipo de situaciones es la de sobreendeudamiento en el que puede ingresar un municipio, en tanto es necesario establecer mecanismos de control pertinentes para evitar alcanzar este tipo de situaciones. En general, las condiciones de acceso a estos mercados remiten a la aprobación por parte del gobierno local de que los fondos recibidos serán destinados a proyectos específicos de mejora, sostenibles a largo plazo y con presupuesto suficiente para operación y mantenimiento. De este modo, el

Gobierno local debe tener una posición financiera sólida y la capacidad de pagar puntualmente el capital y los intereses futuros del préstamo (Freire, 2015).

Generalmente, las constituciones provinciales limitan la posibilidad de endeudamiento a un monto no mayor al 20 o 25% de los recursos corrientes provinciales con el objeto de evitar el crecimiento excesivo de niveles de deuda. Asimismo, se establece la participación necesaria del departamento legislativo municipal, o Concejo Deliberante, que debe aprobar por ordenanza el empréstito y generalmente esto tiene como condición una mayoría especial. En más de la mitad de las constituciones provinciales existe la prohibición a los municipios de la toma de deuda para financiar gastos corrientes (Álvarez, Manes, Paredes, & Ivani, 2011).

Analizadas entonces las modalidades y fundamentos de la descentralización enmarcada en la Nueva Gerencia Pública y definidos los principales componentes que forman parte del sistema financiero municipal (recursos, gastos, transferencias y endeudamiento), pasaremos a atender las características de la estructura municipal argentina de acuerdo con el ordenamiento legal en el cual ésta se desenvuelve.

Ordenamiento legal y Estructura Municipal Argentina

Como hemos mencionado previamente, a partir de las reformas estatales implementadas durante la década del '90, se introdujo en Argentina un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, a partir del cual comenzó un proceso que otorgó mayor centralidad a los Municipios en cuanto a la determinación de sus políticas en áreas relegadas hasta entonces al accionar del Estado Nacional³.

Sumadas a sus tradicionales competencias de construcción y mantenimiento de infraestructura urbana se sumaron aquellas vinculadas con la salud, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la educación y el medioambiente (Cravacuore, 2007). De este modo se volvió necesario generar respuestas a demandas nuevas y tradicionales cuantitativamente multiplicadas, a fin de modernizar estructuras, optimizar utilización de recursos y desarrollar nuevas capacidades. Al mismo tiempo aumentaron

³ Hacia 1980, la participación del gobierno nacional en el gasto consolidado era del 66% y fueron las políticas de descentralización implementadas en el último cuarto del siglo pasado las que modificaron esa situación, lo que produjo un muy fuerte impacto en los gobiernos provinciales y en los municipios (López Accotto & Macchioli, 2015).

las necesidades de información por parte de la administración local y el refuerzo de su capacidad de mejorar la gestión de recursos y gastos (MECON, 2012).

La estructura municipal argentina se caracteriza por una baja participación de los municipios en el gasto público y en los niveles de recaudación. Ésta última, no suele alcanzar a cubrir la mitad de los ingresos totales, y algunos autores sostienen que con los recursos propios se obtienen solamente dos de cada cinco pesos de su presupuesto (López Accotto & Macchioli, 2015)⁴. Por lo antedicho, las transferencias intergubernamentales resultan ser una parte preponderante de los recursos locales, ya sea de manera institucionalizada o discrecional, mediante aportes del tesoro provincial o adelantos del tesoro nacional. Las mismas representan la posibilidad de efectuar gastos de inversión, ya que los municipios han concentrado en los últimos años gran parte de sus presupuestos al pago de la masa salarial y de los gastos corrientes. Asimismo, el endeudamiento suele ser bajo y limitado a la deuda corriente con proveedores estatales (Cravacuore, 2016).

Por otro lado, las erogaciones municipales suelen estar concentradas en los gastos corrientes, lo cual pone en eje el autofinanciamiento o la autonomía financiera de los gobiernos locales y su posibilidad de afrontar sus responsabilidades. Esto se condice con cierta ineficiencia e inflexibilidad en el uso de los recursos que redundan en presupuestos rígidos, desarticulados de la gestión cotidiana (Cravacuore, 2007).

Esta condición de los municipios argentinos limita la posibilidad de éstos de ejecutar políticas públicas, caracterizados por una estructura tributaria rígida (condicionada a la actividad económica), una baja autonomía financiera, un presupuesto con poca flexibilidad y una inversión condicionada a las transferencias de otras jurisdicciones. Por lo tanto, no sólo se les dificulta la realización de inversiones a largo plazo o de gastos de capital, sino también satisfacer demandas ciudadanas a través de políticas públicas de largo plazo.

Como hemos planteado anteriormente, una característica particular de la estructura municipal argentina es su heterogeneidad, tanto entre la forma de organizar sus municipios de las distintas provincias como en las diferencias horizontales entre los

⁴ A nivel provincial, en coincidencia con la estructura nacional, la principal fuente de recursos propios municipales han sido las tasas, derechos y contribuciones. Mientras tanto, se produjo un aumento del gasto público municipal total en relación con el PBI de alrededor de 1% en comparación entre los períodos 1993-2008 y 2009-2013.

gobiernos locales de una misma provincia. Ejemplo de ello es en términos demográficos, ya que dos municipios concentran el 8% de la población argentina, mientras existen gobiernos locales con una cantidad poco significativa de habitantes. Además, el producto bruto de varias municipalidades supera en dimensión al de algunas provincias. Esto también se da en términos financieros ya que se identifica una amplia heterogeneidad en los sistemas de transferencia. De hecho, algunos gobiernos locales de una misma provincia pueden recibir varias veces más transferencias per cápita que otros (Cravacuore, 2016).

Esta situación de heterogeneidad es en parte producto de la forma que dio la Constitución Nacional a la organización del régimen municipal. Según el artículo 5, cada provincia tendría la potestad para asegurar el régimen municipal en sus propias constituciones. Mientras tanto, el artículo 123 incorporado en la reforma de 1994, garantiza la autonomía municipal y regla el alcance y contenido en orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esta vaguedad en la legislación ha conllevado a una estructura disímil a nivel nacional, que encuentra gran diversidad de preferencias por los niveles municipales. Por ejemplo, mientras que Mendoza posee 18 municipalidades, la provincia de Córdoba está conformada por 428 (Porto, 2007).

En consonancia, las constituciones provinciales suelen en términos generales, garantizar legalmente la autonomía del régimen del nivel municipal. Se establece, generalmente, la posibilidad de elegir libremente a las autoridades de gobierno, manejar y asignar el presupuesto en forma independiente, conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (López Accotto & Macchioli, 2015).

Una lectura exclusivamente normativa podría confundir este sistema por uno que demuestra una amplia autonomía municipal, pero en la realidad la subordina a las capacidades institucionales de cada gobierno local (Cravacuore, 2016). En general, las provincias la han limitado a tributos poco significativos en la recaudación provincial. Es que en el ordenamiento que propician las provincias suele favorecer sus propias arcas y relegar el financiamiento de las políticas públicas llevadas adelante por los gobiernos locales. De este modo, las provincias prefieren retener recursos de origen nacional y compensarlos en parte con mayor distribución de impuestos recaudados en el ámbito provincial, ya que la distribución secundaria, que define el reparto que le corresponde a cada municipio dentro del conjunto de los mismos, obedece en cada caso

a criterios establecidos en leyes provinciales correspondientes. A nivel nacional existen 19 parámetros distintos para realizar reparto a los gobiernos locales (López Accotto & Macchioli, 2015)⁵.

Las constituciones de cada provincia, entonces, serán las que regulen el régimen municipal, que luego es reglamentado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM). Ello supone el “diseño institucional y funcionamiento global de gobiernos locales en todos sus aspectos” (Cravacuore, 2016:16). Para contextualizar nuestro municipio caso, atenderemos al desenvolvimiento de la Ley Orgánica Municipal que pertenece a la provincia de Buenos Aires, ya que éste es uno de los 135 gobiernos locales constituyentes de la misma.

Las atribuciones financieras municipales de las localidades de esta provincia tienen como una de sus características la participación del departamento legislativo en la determinación del destino del gasto público municipal, de los aumentos y modificaciones en los ingresos propios locales y la aprobación de empréstitos. Éstos últimos, deben destinarse a obras de mejoramiento e interés público, casos fortuitos o de fuerza mayor y consolidación de la deuda.

Mientras tanto, el artículo 228 de la LOM establece que la percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura y otorga a los órganos de gobierno municipal amplias atribuciones para especificar los gastos que deban pagarse con el producto de aquellos impuestos. Sin embargo, sin haber transferido potestades tributarias, han delegado en las jurisdicciones municipales la administración y cobro de algunos impuestos. (MECON, 2012).

Según un informe del gobierno provincial bonaerense del año 2015, el consolidado de Municipios ha logrado entre 2007 y 2014 una situación fiscal ordenada con un fuerte desendeudamiento, que ha permitido un importante ahorro corriente posibilitado por el incremento de transferencias corrientes (coparticipación y fondos tradicionales + fondos creados a partir de 2008) que, junto al incremento de las transferencias de capital y algunas líneas de crédito obtenidas, permitió alcanzar altos

⁵ En la provincia de Buenos Aires, las transferencias corrientes asociadas a este financiamiento representan el 16% de lo percibido según la Coparticipación Federal de Impuestos, lo cual se encuentra dos puntos porcentuales por encima del promedio nacional (Cravacuore, 2016). La ley provincial N° 13.010, designa de qué modo se transferirán los Ingresos Tributarios a los municipios en esa provincia.

niveles históricos de inversión de los municipios bonaerenses (Dirección Provincial de Coordinación Económica - GBA, 2015).

Sin embargo, Buenos Aires es una provincia sin descentralización tributaria a municipios por lo que su autonomía financiera se registraba para el año 2015 inferior a la de hacía una década. Esta menor autonomía financiera fue provocada porque, frente a un crecimiento bajo de los recursos propios, ha recibido un fuerte apoyo financiero de niveles de gobierno superiores. La asistencia financiera directa se convirtió en un fenómeno novedoso propio del período en estudio (López Accotto & Macchioli, 2015).

El incremento mayor en la expansión del gasto público en relación con los recursos propios municipales ha generado una situación en la cual tiende a intensificarse el grado de dependencia de los gobiernos locales respecto a las transferencias de recursos de otros niveles de gobierno para financiar los desequilibrios fiscales. A pesar de que los recursos propios municipales consolidados se incrementaron a razón de un 21% promedio anual, los gastos totales crecieron a un ritmo superior (27,5%). Esto surge porque buena parte de los nuevos gastos tenían financiamiento con recursos provenientes de otras jurisdicciones. A partir de 2005 se empieza a incrementar la brecha (MECON, 2012). Ello resulta en que se haya reducido en los años de análisis la capacidad de los gobiernos locales para financiar gasto total. Si para 2003 los Municipios podían cubrir casi el 50% del Gasto Total con sus propios recursos, para 2010 sólo financiaban un tercio de los mismos (MECON, 2012).

También se ha aumentado el grado de presión fiscal municipal, aunque de manera muy heterogénea. En Buenos Aires, la presión fiscal se ubicó entre el 2% y 2,4% del PBI, lo cual casi duplica la media del país (López Accotto & Macchioli, 2015)

En cuando al resultado financiero Buenos Aires, en promedio, se ubica como una provincia con superávit financiero municipal en el período en cuestión. Se encuentra entre las provincias que presentan resultados financieros positivos en forma recurrente (al menos 8 de los 11 años del período) y de un valor significativo (en promedio, mayor al 3%). (López Accotto & Macchioli, 2015).

A modo de conclusión del apartado entonces, podemos decir que el desempeño del MGP se inserta en un contexto heterogéneo y de dependencia municipal de los niveles superiores de gobierno, con gran dificultad para la generación de ingresos propios significativos. Asimismo, se entiende parte de una demanda vecinal creciente

hacia los gobiernos locales, mayor responsabilidad política otorgada por el ordenamiento legal pertinente (descentralización política) lo cual se refleja en los incrementos del gasto que caracterizan la década en estudio.

3. Situación Económico – Financiera. Análisis Global.

Si observamos el Resultado Financiero Total para MGP, éste presenta al año 2017, un superávit de \$37.858.309,86. Es el segundo año consecutivo en que este resultado presenta superávit, tras cuatro años de déficits entre 2012 y 2015. En ese período, el déficit aumentó alrededor de 5 veces, alcanzando en 2015 el más alto de la década en consideración, de \$-228.093.284,78.



Gráfico N°1. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Hasta el año 2011, el municipio manejaba otras cifras con respecto a sus resultados financieros. Las condiciones resultaban menos erráticas. Entre 2006 y 2007, se registró un superávit de 20 y 6 millones respectivamente, mientras que los déficits de los dos años siguientes fueron de 6 y 2 millones. Por otro lado, entre 2010 y 2011 hubo superávits financieros de 31 millones (al igual que en el 2017) y de 6 millones de pesos. Esto es, la brecha en la que navegaban los resultados era mucho más estrecha que la que se suscitó a partir de 2012, según explicamos anteriormente.

En cuanto al Ahorro Corriente, el municipio presentaba para 2017, un superávit de \$226.449.738,41, esto es un ahorro corriente mayor que el superávit financiero. Esto indica que los gastos de capital fueron mayores que los ingresos de capital y que parte del ahorro corriente financió estas erogaciones municipales. Esto puede verse en que

mientras que los recursos de capital fueron de \$76.515.931,22 pesos, los gastos de capital fueron de \$265.107.359,77.



Gráfico N°2. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Podemos observar que el ahorro corriente sigue similar tendencia que el resultado financiero, aunque con mejor desempeño entre 2012 y 2014, y un repunte hacia el año 2017. Este mejor desempeño se explica porque el ahorro corriente era superior al déficit de capital evidenciado desde 2008. La relación deficitaria entre los gastos y recursos de capital generó que, aún si había ahorro corriente, sobre todo a partir del año 2010 y hasta el 2015, el resultado financiero total fuera negativo por el exceso de gastos de capital con respecto a los ingresos de capital. Entre 2006 y 2007, había superávit de capital, y, de hecho, la brecha entre los recursos de capital y los gastos de capital compensó el desahorro corriente del año 2007. Esto se condice con lo que suele suceder en la generalidad de los municipios en los últimos años, según lo planteado en el marco teórico, en donde la dificultad de afrontar los compromisos de inversión de los municipios genera desfasajes en sus cuentas financieras.

A su vez, se puede aventurar que, dado que en el ahorro corriente encontramos el grueso de las transferencias de recursos de otras jurisdicciones, esto permite que su desempeño sea mejor que el del resultado financiero, incluso llegando a saldar los déficits de capital que se evidencian desde el 2008.

Ingresos de Capital vs. Gastos de Capital

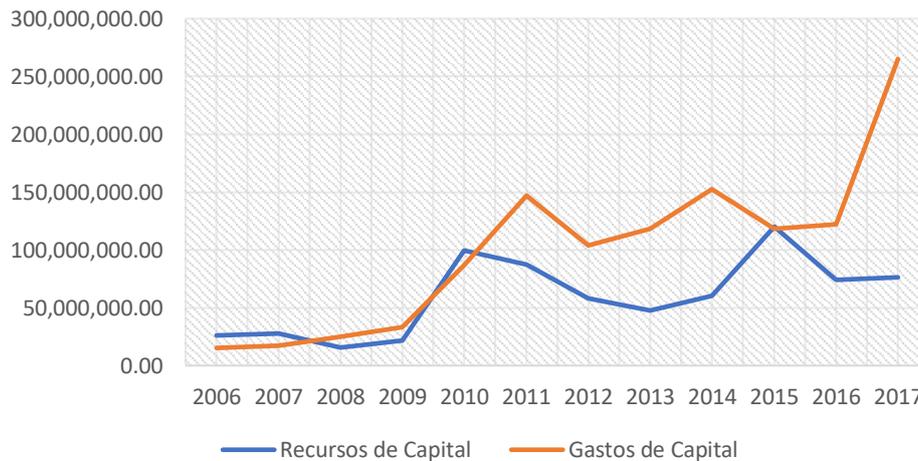


Gráfico N°3. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Esta modificación en cuanto al desempeño de Ingresos y Gastos de Capital que tiene como parteaguas el año 2008, puede explicarse por los compromisos contraídos por el municipio para financiar obras en conjunto con la Nación. Es que se comenzaron a financiar una serie de inversiones públicas donde el grueso de los montos eran enviados por el gobierno nacional, mientras que de las arcas municipales surgían también responsabilidades financieras para realizar en conjunto. Ejemplo de ello fue la creación de un Fideicomiso con el gobierno nacional destinado al arreglo de las calles (La Capital, 9/2/08), el aporte del 30% de la realización de obras de relleno del terreno del basural para la creación de un nuevo centro de disposición final de residuos que provenía de un préstamo del Banco Mundial y el BIRF a través de la nación (La Capital, 30/5/08) y proyectos de arreglos varios vinculados a la salud y a los establecimientos educativos municipales (La Capital, 25/8/08). En 2009 por ejemplo, del presupuesto para obra pública, el 80% era financiado por nación, mientras que ese 20% que debían erogar los municipios (sobre un total de 337 millones de pesos) le generó un fuerte incremento en los gastos de ese rubro (La Capital, 30/01/09).

Esta inversión conjunta ocasionó en MGP una serie de compromisos que se acentuaron y se mantuvieron a lo largo del período, sobre todo mientras perduró la implementación de obras, aunque también se profundizó con la creación de cinco polideportivos entre 2014 y 2015, financiados con fondos locales.

Las disparidades de los resultados financieros de la década en nuestro caso de análisis remiten a la necesidad de explicarlas según cada uno de sus componentes para

comprender la dinámica de las cuentas macroeconómicas de MGP año a año. Nos aventuramos a identificar que la gravitación de fuentes de financiamiento o recursos de otras jurisdicciones permiten entender en gran medida estas disparidades que se identifican en los resultados económicos que percibimos en la CAIF, sobre todo en cuanto a la generación de un mayor ahorro corriente, que compense el déficit de capital.

4. Estructura de Recursos

Los ingresos totales del municipio de General Pueyrredon han crecido a lo largo del período de manera sostenida en términos nominales, conformando una curva convexa. Con aumentos todos los años, su crecimiento interanual promedio ha sido de un 29,6% en esa década.

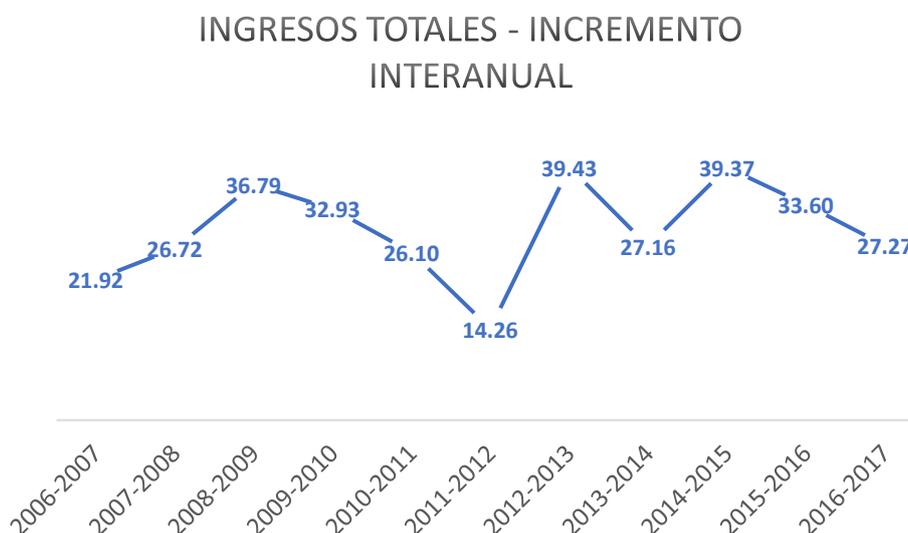


Gráfico N°4. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Como puede observarse, el porcentaje de crecimiento va en aumento hasta 2008-2009, en el cual comienza cierto declive en cuanto a los incrementos interanuales, es decir, que a partir de allí y año a año hasta la variación entre 2011-2012, los incrementos de recursos van decreciendo. Esto tiene una tendencia que, hasta 2014-2015, muestra procesos de aumento y decrecimiento de la tasa de aumento interanual. A partir de allí, los incrementos de los ingresos totales parecieran ir en disminución hasta el 2016-2017. Esto es, en los últimos años los ingresos han aumentado, pero cada año lo hacen a una tasa menor.

Ampliando lo expresado en el marco teórico sobre el análisis de la generalidad de los gobiernos locales, la estructura de recursos municipales se encuentra constituida por Ingresos Corrientes, Recursos de Capital y Fuentes Financieras. Dentro de sus componentes, estos recursos detentan ingresos que pueden considerarse “propios”, generados en la propia jurisdicción y sobre los que el gobierno local tiene potestad de decidir, y aquellos que son producto de transferencias provenientes de otras jurisdicciones, tanto nacionales como provinciales.

Estructura de Flujos de Recursos

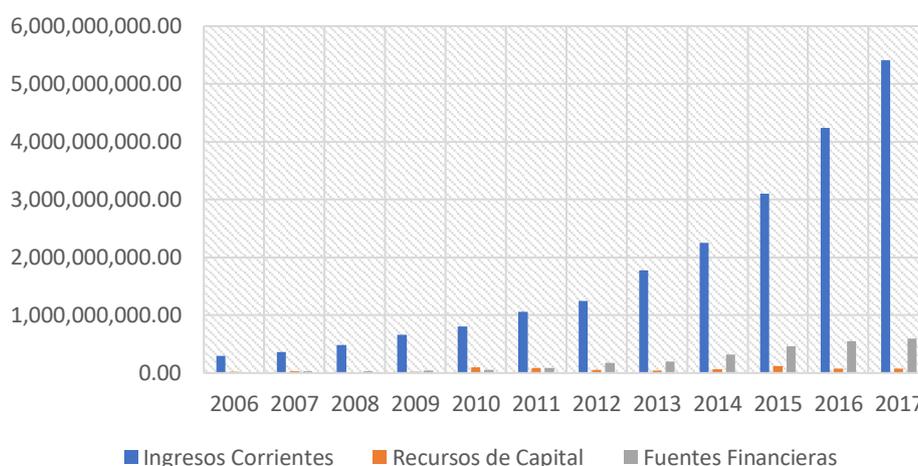


Gráfico N°5. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Dentro de esta estructura, los Ingresos Corrientes y los Recursos de Capital conforman los Ingresos Totales, y por “debajo de la línea” se encuentran las Fuentes Financieras. Los Ingresos Corrientes ocupan un 91,9% de la estructura a comienzos del período y un 98,6% para 2017. Este aumento da cuenta de una disminución en la participación del componente de Recursos de Capital en la financiación del municipio, que pasa de un pico de 10% en 2010, a no superar el 4% en lo que resta del período, finalizando la década con un 1,4% en 2017.

Con respecto a la procedencia de los recursos, en el gráfico N°6 podemos observar que la mayor parte no son aquellos generados en la propia jurisdicción, sino que los provenientes de otros niveles de gobiernos conforman alrededor del 70% de la composición de ingresos.

COMPOSICIÓN % DE LOS INGRESOS

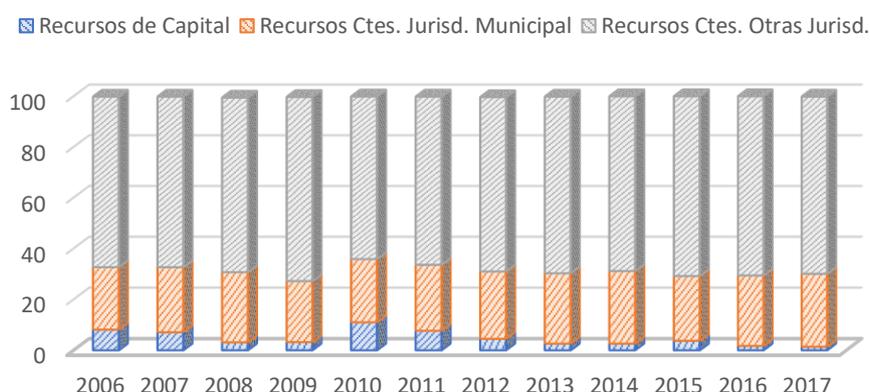


Gráfico N°6. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera (2006-1017) de MGP (RAFAM).

A nivel de la provincia de Buenos Aires, esto difiere mucho del peso de cada jurisdicción en el consolidado. Si bien, al igual que el total provincial, los recursos de jurisdicción municipal crecieron alrededor de 2 puntos porcentuales, la estructura gravitacional es diferente. En el promedio 2007-2013, el consolidado provincial demuestra que los recursos de jurisdicción municipal⁶ eran del 40%, los de otras jurisdicciones del 48% y los recursos de capital del 12%. Para el promedio de ese mismo período, General Pueyrredon da cuenta de un promedio de 26%, 68,15% y 5,6% respectivamente.

De este modo, nos encontramos con que los ingresos totales dependen en su gran proporción de los Ingresos Corrientes, cuya gravitación ha crecido a lo largo del período, mientras que se ha reducido la de Recursos de Capital. Mientras tanto, dentro de esa estructura de recursos, asistimos a Ingresos que son en su mayoría generados en otras jurisdicciones. Los datos nos confirman lo trabajado sobre el Resultado Financiero, ya que dan cuenta de la abultada participación de los recursos de otras jurisdicciones para generar el Ahorro Corriente y la disminución gravitacional de los recursos de capital que redundó en déficit de ese rubro.

Para avanzar en la comprensión más específica de estos cambios, nos adentraremos entonces a observar la evolución y estructura de cada una de las variables

⁶ Como hemos referido en el Marco Teórico, aquí incluimos los recursos sobre los cuales el gobierno local tiene capacidad directa de decisión. No incluimos ni la coparticipación, ni aquellos generados en la provincia y luego transferidos al municipio.

en cuestión atendiendo al modo en que se ha desarrollado en los últimos 10 años el flujo de ingresos a nivel municipal.

4.1. Ingresos Corrientes

La composición de los Ingresos Corrientes viene dada por los Ingresos Tributarios, los ingresos No Tributarios, las Transferencias corrientes, las Rentas de la Propiedad, la Venta de Bienes y Servicios y los Ingresos de Operación.

COMPOSICION INGRESOS CORRIENTES

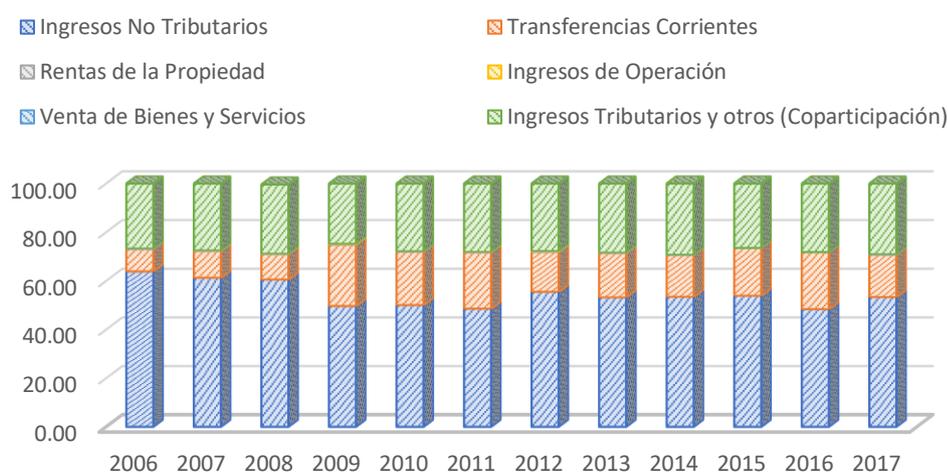


Gráfico N°7. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de los Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Según se desprende del gráfico, los últimos tres ítems presentan una gravitación menor a 0,5%, por lo cual, la estructura de los Ingresos Corrientes recae mayormente en los primeros tres ingresos mencionados. Los mayores ingresos son los No Tributarios, propios de la jurisdicción municipal, mientras que el segundo lugar lo ocupan los Ingresos Tributarios, aquellos generados a nivel provincial y luego coparticipados al municipio (excepto por el año 2009 en que ocupan el tercer lugar) y en tercer lugar las Transferencias Corrientes (las cuales en ese mismo año ocupan el segundo Ingreso Corriente). Entre éstos, puede observarse en el gráfico una pérdida relativa de importancia de los Ingresos No Tributarios, y un significativo aumento, a partir del 2008, de las Transferencias Corrientes, que alcanza sus picos máximos en 2009, 2011 y 2016. Mientras tanto, los Ingresos Tributarios han mantenido su participación relativa en esta categoría sin cambios importantes a lo largo del período.

Evolución Ingresos Corrientes según composición %

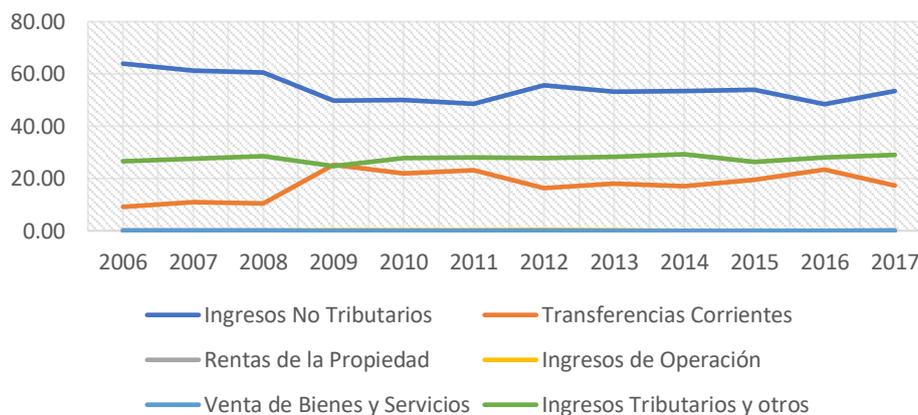


Gráfico N°8. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de los Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

La evolución que ha tenido la estructura de estas variables puede observarse en el gráfico precedente. Tal como hemos planteado, se puede ver la disminución de la gravitación de los ingresos No Tributarios a partir del año 2008, y el aumento de la de Transferencias Corrientes a partir de ese mismo año, incluso llegando a acercarse a los Ingresos Tributarios. A comienzos del período, en el año 2006, los ingresos no tributarios representaban un 63,94% de los ingresos corrientes, mientras que para 2017 éstos alcanzan un 53,4% de la estructura. Por otro lado, atendiendo al consolidado del período, las Transferencias Corrientes han crecido en 10 puntos porcentuales de su gravitación, pasando de alrededor de un 9% a un 17,37% en 2017. La relación entre ingresos no tributarios y transferencias corrientes, según se puede observar en el gráfico, se ha dado en espejo, lo cual implica que los Ingresos No Tributarios tienden a disminuir en su gravitación cuando aumentan las Transferencias Corrientes y viceversa. Ello indica que, frente a una mayor proporción de Transferencias Corrientes, los ingresos propios municipales ven disminuida su participación, esto es, se produce cierto “desincentivo” a aumentar o exponenciar ese tipo de recursos.

En conclusión, podemos advertir que las Transferencias Corrientes han adoptado una mayor participación en la estructura de los Ingresos Corrientes, llegando a ocupar casi la quinta parte de este ingreso hacia el final del período. Por otro lado, sólo la mitad de los Ingresos Corrientes (que representan casi la totalidad de los recursos municipales) son considerados recursos propios. No podemos dejar de lado que esto vuelve a reafirmar lo planteado precedentemente con respecto a la importancia que han adoptado

las transferencias intergubernamentales en la última década, lo cual además abulta el ahorro corriente.

Pasaremos entonces a profundizar en las consideraciones que refieren a los cambios producidos en la estructura gravitacional de los Ingresos Corrientes a lo largo del período para atender a sus fundamentos y particularidades, enfatizando en los Ingresos No Tributarios, los Tributarios y las Transferencias Corrientes.

4.1.1. Ingresos No Tributarios

Como hemos observado, este componente de los ingresos corrientes ha perdido gravitación en su participación a lo largo del período de estudio. Su importancia radica en que éstos son aquellos que se corresponden con los cuales el gobierno local tiene potestad. Atendiendo a esto, cabe realizar el análisis de su composición y ahondar en las condiciones en que ha disminuido su participación relativa.

Adentrándonos a observar sus componentes, los Ingresos No Tributarios del municipio en cuestión se componen de las Tasas, Derechos, Regalías, Multas y Otros.

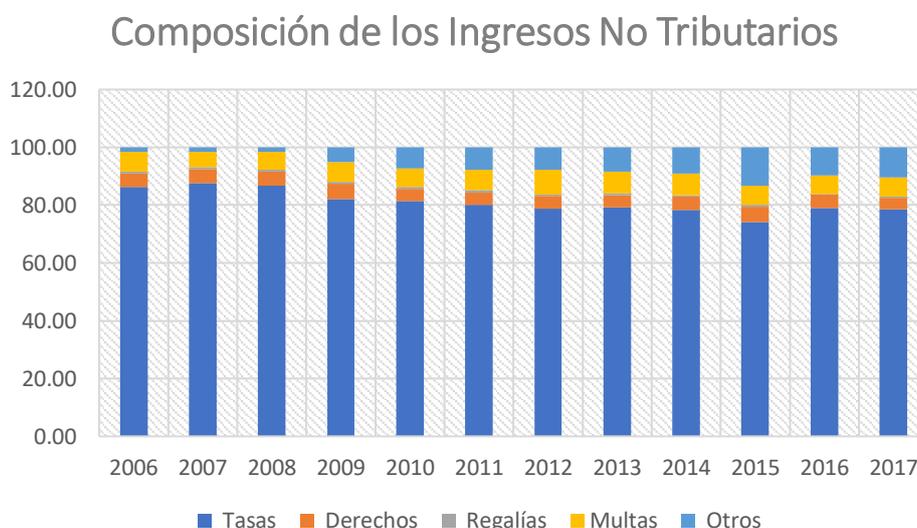


Gráfico N°9. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de los Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

A simple vista es posible observar la importancia que posee en la composición de estos ingresos la categoría Tasas, que participa en un promedio de un 81% a lo largo del período. Asimismo, es posible observar cómo esta categoría ha perdido incidencia, ya que con un pico máximo en 2007 de 87,51% de participación, alcanza su pico mínimo relativo de 74,24% en 2015, para finalizar el período en 78,47%. Esto

demuestra una pérdida relativa de alrededor de 8 puntos porcentuales de comienzo a fin de la década en estudio.

Segunda en importancia y compensadora de este descenso relativo de la categoría Tasas, nos encontramos con la categoría “Otros”, la cual demuestra un crecimiento a partir del año 2009 (en que pasa de 1,5% al 5% de participación relativa), y que finaliza el período con una participación 9 puntos porcentuales mayor que al comienzo⁷.

El resto de las categorías mantiene su participación relativa estable a lo largo del período, ya que las Multas se mantienen alrededor de un 6% promedio durante los últimos diez años, los Derechos cercanos al 4% y las Regalías en alrededor de un 0,5%.

Profundizando sobre las Tasas, el primer componente según la participación gravitacional, su aumento se ha dado a un promedio de 26,04%. Los picos máximos de crecimiento se registran entre los años 2012 y 2013 (36,02%) y el 2016 y 2017 (40,05%), mientras el pico mínimo se da entre 2008 y 2009 (6,3%)⁸.

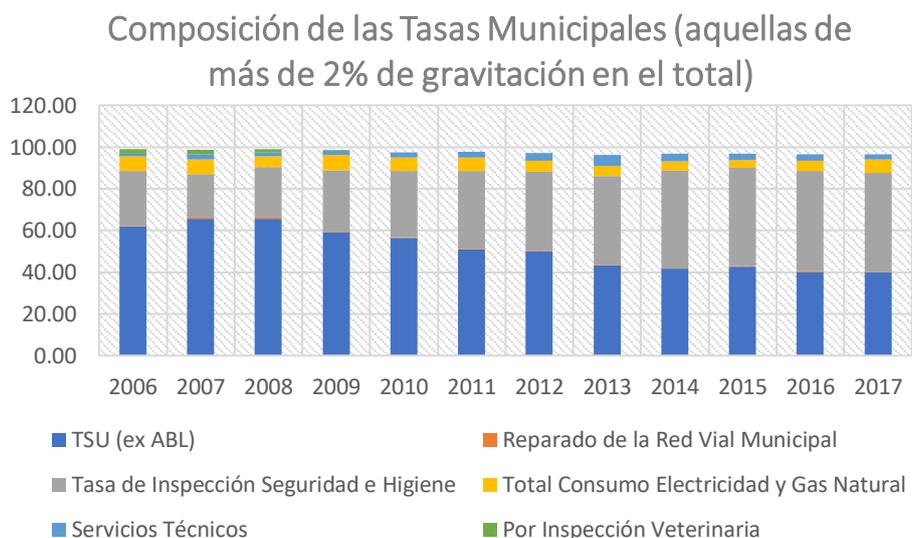


Gráfico N° 10. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

⁷ Esto puede resultar problemático, ya que la bibliografía sostiene que cuando la categoría “Otros” es muy abultada, esto indicaría posibles errores en la clasificación. Si ésta presenta un valor de más de 5% puede significar que el ente administrador de los ingresos no tiene un registro preciso de los elementos incluidos como recursos (López Accotto & Macchioli, 2015).

⁸ Esto se relaciona mayormente con los aumentos de las tasas más importantes de la categoría, la Tasa de Servicios Urbanos y la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene y las decisiones políticas y acuerdos para su aumento. Mientras tanto, en 2010, 2011 Y 2013 se plantearon nuevos esquemas para el cobro de la TSU que permitió una mayor recaudación en años posteriores (La Capital, 2/3/10; 20/11/11; 8/01/13).

En la composición de las Tasas Municipales⁹ tienen una gravitación preponderante de la Tasa de Servicios Urbanos (TSU) y de la Tasa de Seguridad e Higiene (TISH)¹⁰. Durante los últimos años, la primera tasa experimentó un retroceso de más de 20 puntos porcentuales en cuanto a su gravitación en la composición de las Tasas (ya que pasa de un 61,83% a comienzos del período a un 39,88% en 2017, con un descenso lineal interanual). La segunda, por su parte, ha experimentado un aumento de alrededor de ese número en dicho período, pasando de 26,19% en 2006 a 47,46% en 2017. A su vez, es posible ver que este cambio se percibe en los años 2007-08 en los que la TSU cambia su tendencia al aumento mientras que la TISH cambia la tendencia a la disminución, según los gráficos.

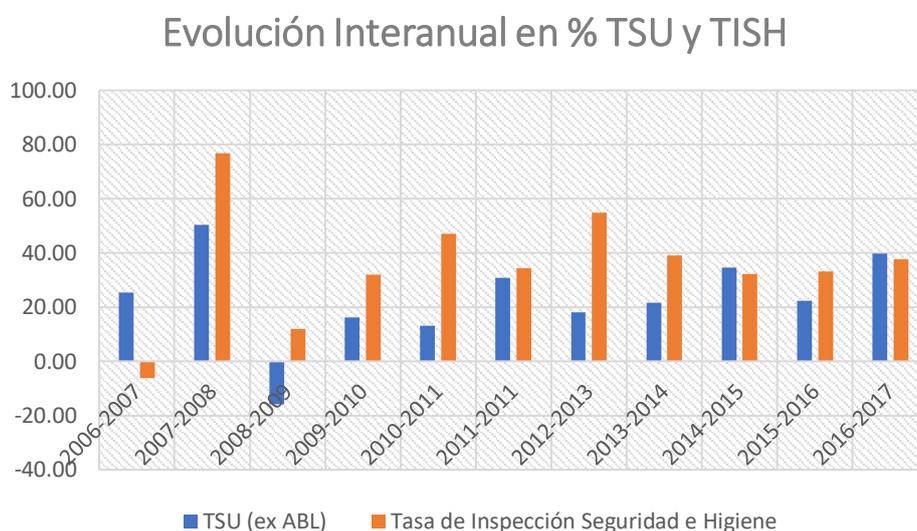


Gráfico N° 11. Elaboración propia en base a los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

⁹ En General Pueyrredon, los aumentos o modificaciones en las Tasas que surgen de la potestad del propio municipio se dan a partir de un proceso que involucra al Departamento Ejecutivo y al Legislativo. En este caso, el Ejecutivo propone las pertinentes modificaciones y el Honorable Concejo Deliberante le otorga su aprobación o rechazo (con o sin modificaciones) con la mayoría absoluta de los votos. Ello indica que el proceso posee media sanción. La aprobación se completa toda vez que, reunidos en Asamblea, los concejales con los llamados Mayores Contribuyentes vuelven a debatir los aumentos y le otorgan su aprobación. Además de ser esta una categoría algo anacrónica, quienes ocupan estos roles son elegidos por los propios partidos políticos (incluso sus representantes han sido luego funcionarios o familiares de los concejales), con lo cual la definición de la decisión suele corresponderse con la proporcionalidad en la que está compuesta la Asamblea Legislativa. Por otro lado, ralentiza el proceso de toma de decisión entre que se propone la medida y efectivamente llega a plasmarse la modificación en las boletas del usuario lo cual tiende a confundir al vecino.

¹⁰ La preponderancia de estas tasas se condice con lo que sucede a nivel nacional, en donde la principal fuente de ingresos propios municipales son las tasas por prestación de servicios urbanos e inspección, seguridad e higiene en establecimientos comerciales (Cravacuore, 2016; López Accotto & Maccioli, 2015).

Si observamos la tasa de aumento interanual promedio, ésta ha sido en los últimos 11 años de 23,28% para la TSU y de 35,72% para la TISH. Es notable la diferencia sobre todo a partir del período 2008-2009, en que los aumentos interanuales de la TSU no superan el 22,5%, salvo por los años 2011, 2014 y 2016, en los que crece en alrededor de 30%. Mientras tanto, la TISH, mantiene aumentos de más del 32% desde ese año, con picos 47% y 54% en los años 2010 y 2012 respectivamente¹¹.

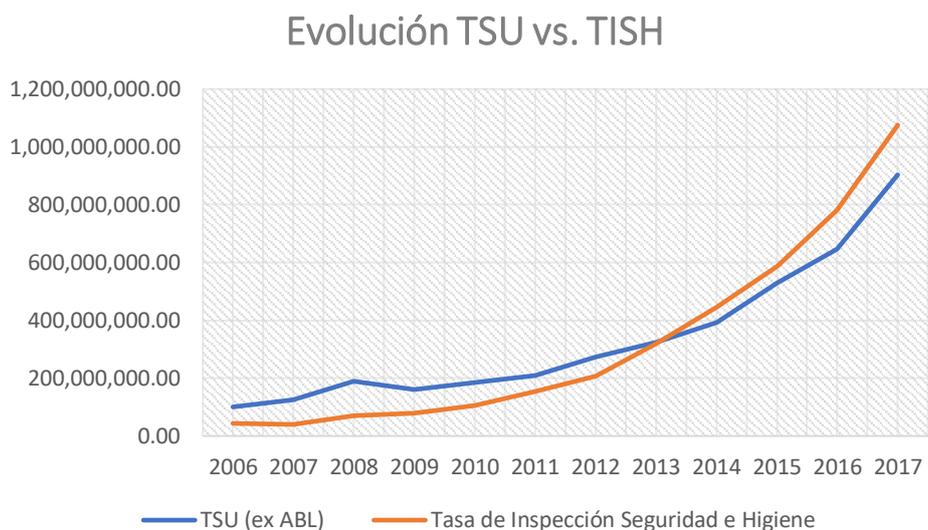


Gráfico N°12. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos, de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

En el gráfico precedente, es posible ver cómo, dado el mayor crecimiento interanual de la TISH en el período, a partir del 2013, ésta pasa a superar el valor nominal que se recauda por la misma a nivel municipal, con una brecha que se mantiene superando el valor de la TSU desde el año 2016.

Como muestra el gráfico N°10, existen una serie de Tasas menores, como el Reparado de la Red Vial Municipal, el Consumo de Electricidad y Gas Natural, la Inspección Veterinaria y los Servicios Técnicos, cuya participación en conjunto es de un promedio del 10% a lo largo del período, con un pico máximo en cuanto a su gravitación de un 12,14% en 2007.

Por fuera de las incorporadas al gráfico (aquellas de una gravitación mayor al 2% del total), existen una serie de alrededor de 14 tasas que no llegan a alcanzar más del 1%, e incluso muchas que tienden a un 0%. Algunas de éstas se incorporaron en los

¹¹ Esto podría corresponderse con una mayor resistencia política a los aumentos de la TSU, que recaen en gran parte de los vecinos del municipio, mientras que la TISH ejerce presión sobre los comerciantes, con un costo político menor.

últimos años. Tal es el caso de la Tasa por Control y Patentamiento vehicular, que fue adherida en el año 2010 y cuya gravitación, si bien no fue creciente en términos porcentuales, sí lo fue numéricamente, ya que pasó de menos de un millón de pesos desde su incorporación a más de 9 millones en 2017. Otra de las tasas, es la de Inspección de Antenas, la cual se incorpora en el año 2011, con una gravitación muy cercana al 2% entre 2013 y 2017. Asimismo, se incorpora en el año 2014 la Tasa por Homologación de Acuerdos Conciliaciones, Defensa Común e Intereses de los Contribuyentes y en 2016 la Tasa por Publicidad y Propaganda.

Mientras tanto, en 2008 dejaron de cobrarse la Tasa por Inspección Veterinaria y los derechos por publicidad y propaganda en el interior de locales destinados al público para poder adherir a la ley de Fondo Provincial de Inclusión Social (Ley Provincial N°13.863)¹². Esta decisión, de clara conveniencia económica en el corto plazo, fue realizada por más de un municipio en ese contexto y da cuenta de las necesidades de los gobiernos locales que resignan autonomía por mayores ingresos interjurisdiccionales.

Con respecto a los consolidados municipales de nación y de provincia, la estructura de las Tasas demuestra ciertas diferencias. En primer lugar, con respecto a la gravitación de tributos menores, ya que, para el año 2013, a nivel nacional éstos detentaban mayor gravitación en el total de Tasas de un 24% mientras que para MGP era de 14,08% para el mismo año (López Accotto & Macchioli, 2015). A nivel provincial esta diferencia es aún mayor, ya que, según el consolidado del año 2013, el resto de los tributos (fuera de la TISH, y la TSU) alcanzan el 27%. Para la región marítima de la provincia de Buenos Aires, a la cual pertenece el municipio caso, esto se acentúa aún más, ya que esos tributos son del 39%. La situación de General Pueyrredon, según los casos provinciales observados es quizás más similar a algunos casos del

¹² En el año 2006, Daniel Katz intentó incorporar a esta tasa, el cobro de una alícuota que incluyera también al pescado. Con esta medida, en ese momento se preveía recaudar unos tres millones de pesos anuales, y recaía mayormente en la industria pesquera local. Ésta suponía una tarifa fija por cada kilo de pescado que se descargaba en el puerto e ingresaba al municipio. Era la primera vez que se aplicaba al pescado y se esperaba destinar lo recaudado en obras públicas en la zona del puerto (La Capital, 3/2/06). La tasa fue rechazada por los empresarios del sector pesquero. A cambio, ese mismo año, el sector le ofreció al municipio realizar una contribución propia para recuperar las calles de la zona industrial del puerto. “Esa tasa era absurda porque nos querían cobrar por un servicio que no hace falta e iba a convertirse en un impuesto que no iba a beneficiar al barrio” (La Capital, 31 de mayo 2006: 4). Años después, la oferta de los pesqueros fue luego aprobada por el Concejo Deliberante, en la que el sector se comprometió a aportar alrededor de 9 millones para financiar reparación de 75 calles. A partir de ésta, además, se eximió a las empresas de las deudas que podían detentar de TISH y de Inspección Veterinaria (La Capital, 18 de junio 2010)

conurbano, según el peso de las tasas mencionadas (Dirección Provincial de Coordinación Económica - GBA, 2015).

Con respecto a la categoría “Otros”, segunda en la gravitación de Ingresos No Tributarios, ésta se caracteriza por un gran nivel de volatilidad. Desde el año 2009, el ítem Contribución a la Salud Pública y al Desarrollo Infantil ha ocupado un promedio cercano al 50% de la participación en esta categoría. Este ingreso forma parte de un aporte que realizan los contribuyentes destinado a financiar la salud municipal y que fue afectado precisamente al momento de construcción del Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (CEMA) en 2012. Esto no sólo marca el aumento a partir de ese año de la categoría en la gravitación porcentual de los Ingresos No Tributarios, sino también el comienzo del aumento nominal de este rubro.

Otros - Evolución de su gravitación % en los Ingresos No Tributarios

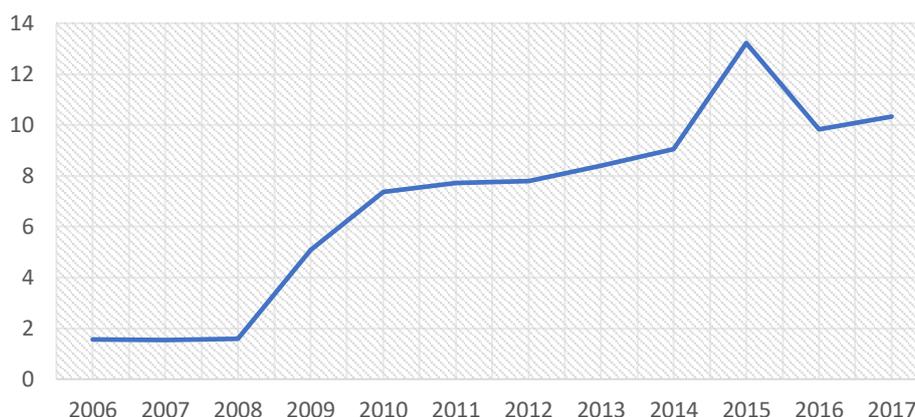


Gráfico N°13. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos (2006-1017) de MGP (RAFAM).

Otro de los ingresos que ha contribuido al aumento de esta categoría en el período es la del Fondo de Promoción Turística, el cual se incorpora en el año 2010, y ocupa un promedio de 36,12% a partir de su incorporación.

Existen otros componentes de comportamiento errático, como el Fondo Municipal de Transporte. Ocupando el 58,47% de la gravitación en la categoría en 2006, finaliza el período ocupando tan solo algo más del 4%. Esta modificación se ha dado, sobre todo por la incorporación de los dos fondos antes mencionados, que por su nivel cuantitativo desplazaron la categoría de su lugar proporcionalmente preponderante, ya que numéricamente se sostiene un aumento en el período de un 400%

en promedio, comenzando el período en 1 millón de pesos y finalizándolo en más de 12 millones¹³. Por otro lado, la Provincia Aseguradora de Riesgos del Trabajo varía su gravitación en el período desde entre un 2% y un 30%, mientras que el ítem Otras Concesiones fluctúa entre un 0,08% y un 20,18%.

Por lo antedicho, la categoría está esencialmente constituida por la Contribución a la Salud Pública y el Fondo de Promoción Turística. El pico que puede verse claramente en el gráfico N°13, responde a un fuerte aumento de la Contribución para la Gestión Sustentable del Ambiente Natural y Urbano¹⁴, (de alrededor de 72 millones) entre 2014 y 2015, que luego disminuye en alrededor de 65 millones entre 2015 y 2016.

Con respecto a las Multas, éstas pasaron de representar el segundo ingreso no tributario del municipio entre 2006 y 2009, al tercero a partir del 2010, aunque con un breve período en que vuelve a posicionarse segundo en el 2012. Este ingreso posee un crecimiento promedio de 6,82%. A su vez, su composición cambia de tendencia. Entre 2006 y 2009, las Infracciones a las Obligaciones y Deberes Fiscales poseían una mayor gravitación en su participación que las Contravenciones. En 2013 esta tendencia se invierte, ya que las Contravenciones alcanzan una gravitación del 56,6%, mientras que las primeras del 41,3%. En el período 2015-2017 esta relación se “empareja” quedando ambos recursos en una virtual paridad de casi el 50%.

¹³ Uno de los picos de esta contribución se da en el año 2012, cuando el municipio dispuso que las empresas de micros aportaran un 50% más de dinero para mantener las calles por las que transitan (La Capital, 18 de enero 2012). Cuando este fondo fue creado, se estableció que las empresas pagarían un 3% de su recaudación anual para aportar a esta partida, con el objeto de contribuir a la reparación de las calles. Esta contribución se había visto interrumpida durante la crisis del 2001, pasando a ser la contribución de un 1%.

¹⁴ Esta contribución se aprobó en el año 2013 y consiste en el aporte de 12 pesos de los contribuyentes de la Tasa de Servicios Urbanos. También se aprobó otra sobre los grandes generadores de residuos, llamada Tasa de Disposición de residuos sólidos urbanos para grandes generadores (La Capital, 8 de enero 2013).

Comportamiento Ingresos No Tributarios según porcentaje de participación en Ingresos No Tributarios - Sin Tasas

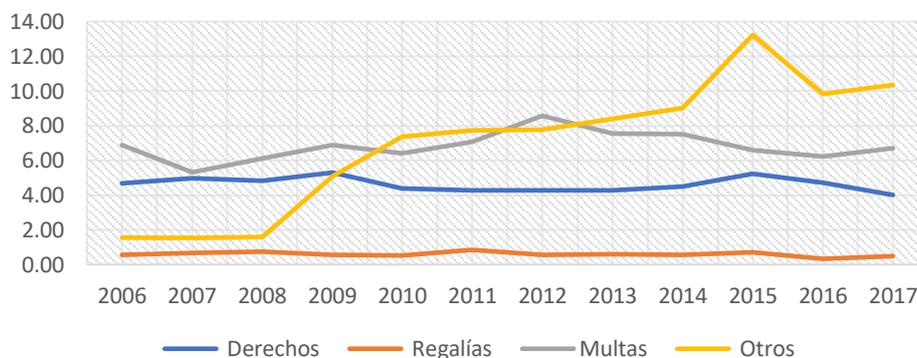


Gráfico N°14. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos, 2006-2007, de MGP (RAFAM).

Tal como lo indica el gráfico N°14, el pico de crecimiento que vuelve a posicionar a las Multas como el segundo ingreso no tributario se condice con la aprobación de la utilización de las foto - multas en 2012 (La Capital, 19 de abril 2011), cuyo monto mínimo era de 2.250 pesos para infracciones de tránsito. Además, se implementó en julio de 2012 el nuevo estacionamiento medido (21 de julio de 2012) y el aumento de 300% de las multas a motocicleta que no usaran casco. La municipalidad endureció su política de control y es por eso también que aumentó este rubro (La Capital, 21 de julio 2012). Por otro lado, las infracciones al nuevo código de publicidad también recibieron su infracción (La Capital, 14 de enero 2013). Asimismo, en 2014, se incentivó un plan de regularización de deudas que se dirigió a la cancelación de deudas por TSU y a aquellas multas relacionadas con defensa al consumidor sumamente exitoso que redundó en la firma de 43.000 convenios (La Capital, 1° de agosto 2014).

La suba de este ingreso que se ve entre 2016 y 2017 puede atribuirse en parte a una multa de casi 900.000 a la empresa 9 de julio por déficits en la recolección de residuos. También al comienzo de utilización de las foto-multas y la recaudación de multas con tarjetas de crédito y débito, lo cual facilitaría la contribución (La Capital, 24 de septiembre 2016).

Concluyendo entonces el presente apartado, podemos establecer que los Ingresos Tributarios se sostienen mayormente por las Tasas, Multas y la categoría “Otros”, existiendo una serie de tributos menores que no abultan estos ingresos, en consonancia con lo planteado en el marco teórico sobre la generalidad de los municipios. Sostenida

preponderantemente por la TSU y la TISH, la categoría Tasas ha visto emerger el ingreso en Otros, cuyo aumento porcentual es un riesgo a la hora de una mayor transparencia en el modo en que se financia el municipio. En este caso, son dos los tributos de esta categoría los que la componen mayormente, vinculados a contribuciones para fines específicos. Por último, las Multas han pasado a un tercer lugar, aunque su composición indica que el municipio encontró mayores ingresos en las contravenciones que en las faltas a los deberes fiscales y que son los esfuerzos por garantizarse el control de tránsito y vehicular, sobre todo, los que han contribuido a abultar esta categoría y modificar estructuralmente las Multas.

Analizamos en este sentido, cierta fragilidad de los Ingresos No Tributarios, sobre todo por que la mayoría de las tasas allí incluidas no representan gran aporte, y las que lo hacen, se encuentran en cierta opacidad incluidas en una categoría residual. Por otro lado, las contravenciones como forma de recaudación pueden ser una tentación para los municipios, pero no sólo son inestables, sino que no cumplen con las categorías de previsibilidad, equidad y transparencia que hemos planteado como ejes de las características de los recursos en el marco teórico.

4.1.2. Ingresos Tributarios

Los Ingresos Tributarios son generados en otras jurisdicciones y luego se transfieren a las arcas municipales. Éstos se hallan compuestos por la Coparticipación y el rubro “Otros Ingresos Tributarios”. La relación gravitacional de estos recursos fue de 70% y 30% respectivamente y en promedio durante la década en estudio.



Gráfico N°15. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Si observamos la evolución de la curva de los montos de Coparticipación, es posible ver tres períodos diferenciados. El primero abarca entre 2006 y 2012, con un crecimiento tangencial menos pronunciado. A partir del 2012 y hasta el 2015, cambia la pendiente de la tangente a la curva y podemos observar un crecimiento más vertical y sostenido, que incluso se vuelve más pronunciado entre 2015 y 2017. Además de las necesidades de la provincia y del municipio, coyunturales o permanentes, no es casual que estos tres períodos se correspondan con cambios de gobierno.

Por su parte, en cuanto a los Otros Ingresos Tributarios, es posible observar la incorporación de una serie de tributos a partir de los años 2008 y 2009 que abultaron la estructura de esta categoría. En 2008 más precisamente, se incorpora el Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales, y el Fondo de Inclusión Social¹⁵. A partir de 2009, se adhieren también el Fondo de Tratamiento y disposición de Residuos Sólidos Urbanos, el Fondo Federal Solidario y, en 2013, el Fondo Federal Educativo. Estos fondos modifican el modo en el que estaba compuesto este recurso, ya que no sólo engrosan cuantitativamente la cantidad de ingresos tributarios del municipio, sino que sus montos comienzan a consolidar un considerable aumento de los recursos provenientes de ese rubro.

Previo a la incorporación de estos tributos, aquellos de mayor gravitación estaban representados por los Ingresos Brutos, Automotores y El Fondo de Fortalecimiento para Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, con 21,5%, 35,6% y 23,39% respectivamente. Frente a la adhesión de los nuevos fondos, son los ítems que más puntos porcentuales pierden, finalizando el período en 6,2%, 14,8% y 7,66% respectivamente. Esto da cuenta en un cambio en la estructura que sostiene el 30% de los ingresos tributarios. Si entre 2006 y 2009 ésta se respaldaba en los tributos recién mencionados (Ingresos Brutos, Automotores y Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental), entre 2010 y 2014 esto se vuelve más disperso.

Cabe observar entonces la composición del año 2006 en comparación con el año 2017. Como hemos establecido, en 2006 los tres tributos de mayor trascendencia no se condicionan que los de mayor importancia en 2017. No sólo por el importante lugar ocupado por el Fondo Educativo y el de Inclusión Social, sino por una estructura repartida entre seis tributos, con una participación considerablemente menor de los tributos que estructuraban la categoría a comienzos del período estudiado.

¹⁵ Para acceder a este Fondo fue requisito dejar de cobrar la Tasa por Inspección Veterinaria.

COMPOSICIÓN OTROS INGRESOS TRIBUTARIOS - MAYORES A 10%

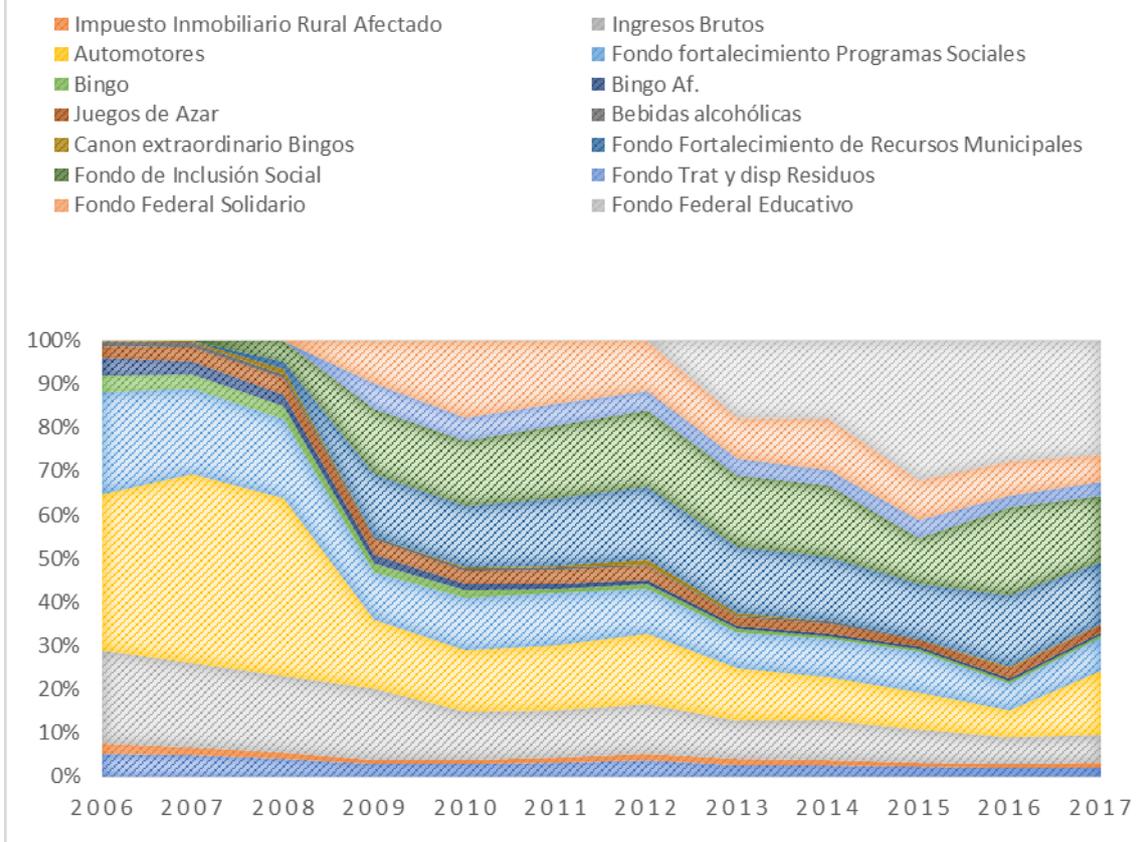


Gráfico N°16. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución presupuestaria de Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

En el año 2013, el Fondo Federal Educativo pasa a ocupar un 17,6% de la estructura de este ingreso y llega a componerse en un 32% en 2015 y un 26,15% hacia el final del período. Similar situación sucede con el Fondo de Inclusión Social, el cual es incorporado en 2008 e inicia con un peso de un 4,66% y llega luego a su pico máximo en 2016 de un 20%.

En el análisis del gráfico N°16 esto puede verse más claramente. Se observa la disminución de la gravitación de Automotores a partir de 2009 y su pico mínimo en 2016. Lo mismo puede verse con el rubro Ingresos Brutos y el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. A su vez, se observa el crecimiento en la participación del Fondo de Inclusión Social y el Educativo desde su incorporación.

La disminución de la gravitación del Fondo Federal Solidario remite a un análisis específico. Este Fondo se corresponde con un porcentaje cedido a Provincias y

luego a Municipios de lo recaudado por las retenciones a los productos primarios de exportación. Tras el conflicto del gobierno nacional con los sectores agropecuarios en 2008, la gravitación de este Fondo comienza a disminuir, sobre todo a partir de 2015, una vez eliminados algunos de los gravámenes que recaían sobre estos productos.

Por último, existen una serie de tributos de importancia menor (no alcanzan el 2% de la participación) e incluso algunos que han dejado de ser cobrados a lo largo del período. Entre el segundo grupo se encuentra la participación en la VTV, las multas de tránsito y el Fondo de Fortalecimiento de Servicios Municipales. En el primer grupo, se incluye el Impuesto Inmobiliario Rural, los Juegos de Azar, el Canon Extraordinario Bingos y el Fondo de Tratamiento de Disposición de Residuos.

A modo de conclusión del apartado, es interesante atender a una mayor dispersión de los fondos transferidos, sobre todo con su incorporación entre 2008 y 2013. Esto ha llevado a que se modifiquen aquellos que otrora sostenían la estructura de estos tributos. También es posible observar que éstos han demostrado fluctuaciones en cuanto a su gravitación de acuerdo con decisiones políticas tomadas a nivel nacional, volviendo la posibilidad de prever los ingresos algo más dificultosa.

4.1.3. Transferencias Corrientes

Esta fuente de recursos está compuesta por aquellos que ingresos son transferidos desde el sector público nacional, desde el provincial y del sector privado. El año 2009 marca un importante cambio en la composición de estas transferencias según su incidencia en los ingresos corrientes, y también según la propia estructura que los componen. Como hemos especificado al comenzar a tratar los Ingresos Corrientes, estas transferencias han aumentado en promedio su participación en más de un 12%, e incluso han tenido aumentos de más del 100% interanuales. Son los recursos que más crecimiento tuvieron dentro de los Ingresos corrientes.

% de Gravitación de las Transferencias Corrientes en los Ingresos Corrientes



Gráfico N°17. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Este significativo aumento tiene su pico más alto en cuanto a participación en los ingresos corrientes en 2009 (25,21%). El mismo, se explica por un crecimiento en un 500% de las transferencias corrientes interanuales por parte de la administración nacional (que pasa de alrededor de 18 millones de pesos a 111 millones) y también en un aumento de un 72,66% de la administración provincial ese mismo año (que pasa de 31 a 54 millones).

En vistas a este fuerte crecimiento de las transferencias corrientes de la administración nacional, y analizando hacia adentro de la composición de estas transferencias, es posible vislumbrar un cambio que se ha dado en torno a la estructura de este concepto. Si a comienzos del período, el sector de administración nacional tenía menor participación en las mismas en relación con los gobiernos e instituciones provinciales y municipales, para finales de los años bajo estudio esta tendencia se revierte. Mientras que las trasferencias de nivel nacional comenzaron el período con un peso de alrededor del 40% contra 60% de provincia, esta tendencia se vuelve contraria hacia 2017.

Composición transferencias corrientes



Gráfico N°18. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

En el gráfico N°18, se puede ver cómo de una gravitación de las transferencias provenientes de la Administración nacional que rondaba el 40%, termina en un 58% en 2017. Mientras tanto, las transferencias provinciales que comienzan en un 61% y tienen un mínimo del 32% en 2009, alcanzan finalmente un 41% para 2017. El período finaliza con una gravitación relativa similar, de 56% para la Administración Nacional y de 44,40% para los Gobiernos Provinciales y Municipales. A su vez, se refleja en el gráfico la trascendencia que tienen los recursos de niveles superiores de gobierno, por sobre aquellos del sector externo y el sector privado en este rubro.

Evolución de las Transferencias Corrientes según procedencia

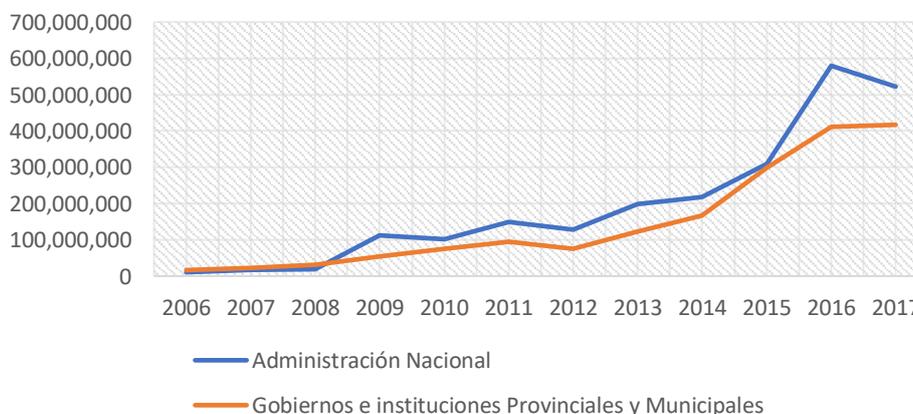


Gráfico N°19 Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Para explicar este salto en la participación gravitacional de las transferencias corrientes y particularmente, de las provenientes de la Administración Nacional, podemos hacer referencia a una serie de inversiones que se comprometieron a ser realizadas por Nación a partir del año 2007, que se fueron concretando en la última década.

Como hemos mencionado previamente, en 2009, la inversión en obra pública según el presupuesto rondaba los 337 millones de pesos, de los cuales un 80% provenía de préstamos, subsidios o inversiones directas del Poder Ejecutivo y la gobernación (La Capital, 30 de enero 2009). Ese año, la Nación anunció la inversión del grueso de los fondos de un total de 99 millones de pesos para obras de arreglo de las calles, que formaba parte del Plan de Recuperación de Patrimonio Vial acordado con la Nación (La Capital, 15 de enero 2009). Asimismo, si bien la obra del emisario submarino ya venía en tratativas desde años anteriores, el contrato para el comienzo de la obra se firmó en enero de ese año, la cual detentaba un costo total superior a los 180 millones de pesos (La Capital, 16 de enero 2009). Entre otras obras, a su vez, se sumaba una inversión de 67 millones de pesos para luminaria (La Capital, 20 de enero 2009) y 28 millones para la construcción del colector noroeste.

Las variaciones interanuales de las transferencias de la administración nacional demuestran un comportamiento errático. Sus cambios interanuales van de un -15% entre los años 2011-2012 a un 500% entre los años 2008-2009. En el último año, las transferencias variaron en un +88%. Las variaciones de la administración provincial son menos espasmódicas, aunque también dan cuenta de picos significativos en los mismos años. Entre 2011 y 2012 varían en -19% y entre 2007 y 2008 un +72,66%.

Por otro lado, con intermitencias al principio, pero de manera ininterrumpida a partir del 2011 el sector privado ha realizado algunas transferencias a las arcas municipales. Si bien su gravitación en las transferencias corrientes es muy menor (menos de 1%), es una tendencia que puede revelarse de los últimos años. El sector externo por su parte ha tenido participaciones muy esporádicas e intermitentes, con una participación poco significativa.

En conclusión, podemos establecer dos cuestiones claves que se sucedieron respecto a las Transferencias Corrientes. Por un lado, y como venimos mencionando, una mayor participación gravitacional en los Ingresos Corrientes. Por otro lado, un cambio en su composición estructural, planteado por una mayor participación de las

transferencias nacionales que las provinciales. El año que marca este cambio es el 2009, y no casualmente se condice con en análisis global que hemos realizado sobre la situación financiera municipal. A partir de ese año, el ahorro corriente abultado por las mayores transferencias comienza a ser positivo y a financiar los déficits en gastos de capital que presentaba el municipio. Esto tuvo un correlato doble, por un lado, fue fagocitado el aumento en el ahorro por las transferencias corrientes y por otro, esto generó compromisos en los municipios que se abocaron a financiar parte de las obras propuestas desde nación y provincia.

4.2. Recursos de Capital

Este tipo de recurso demuestra un comportamiento disímil a lo largo del período. En disminución en el período 2006-2009, tuvieron un importante crecimiento entre el 2009 y 2010, y luego entre 2014-2015. Este aumento se explica, de igual forma de las transferencias corrientes, por un incremento sustancial de los aportes realizados respecto de transferencias de capital por la administración nacional en esos años.



Gráfico N°20 Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Según la composición que detenta este recurso, estos es Recursos Propios de Capital, Transferencias de Capital y la Disminución de la Inversión Financiera, puede observarse una mínima participación del componente de recursos locales y un creciente aumento de la Disminución de la inversión financiera hacia el final del período.

Recursos de Capital

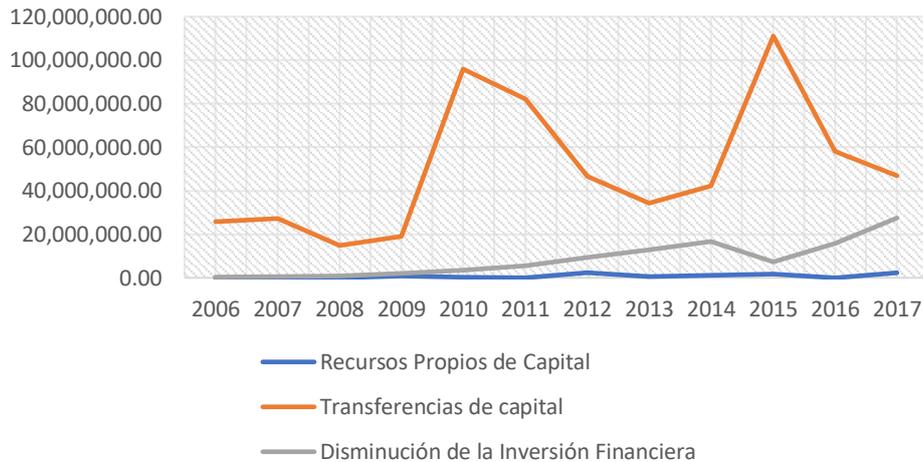


Gráfico N°21. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

La curva de Transferencias de Capital sigue igual tendencia que la de Recursos de Capital con lo cual da cuenta de la fuerte gravitación de este recurso. Tales transferencias ocupan la mayor preponderancia dentro de la estructura de los Recursos de Capital a lo largo de todo el período, aunque demuestran cierta tendencia hacia la disminución pasando de ser en 2006 el 98,33% de la gravitación a un 61,14% en 2017. La merma de Transferencias de Capital se ha visto compensada en los últimos tiempos por el aumento de la Disminución de la Inversión Financiera del Municipio.

Este rubro, si bien cabía analizarlo, pasó de alrededor del 8% al 1% de la gravitación en los Ingresos Totales en la década en estudio, con lo cual su influencia es muy menor. Lo más importante que puede extraerse del análisis es que la gravitación mayor es la de Transferencias de Capital y que ésta perdió peso con relación a la Inversión Financiera.

4.3. Fuentes Financieras

Si bien trataremos los aspectos sobre Endeudamiento en un apartado especial, cabe analizar brevemente uno de los componentes de la CAIF que forma parte del flujo de fondos municipales, el cual está representado por las Fuentes Financieras.

Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos

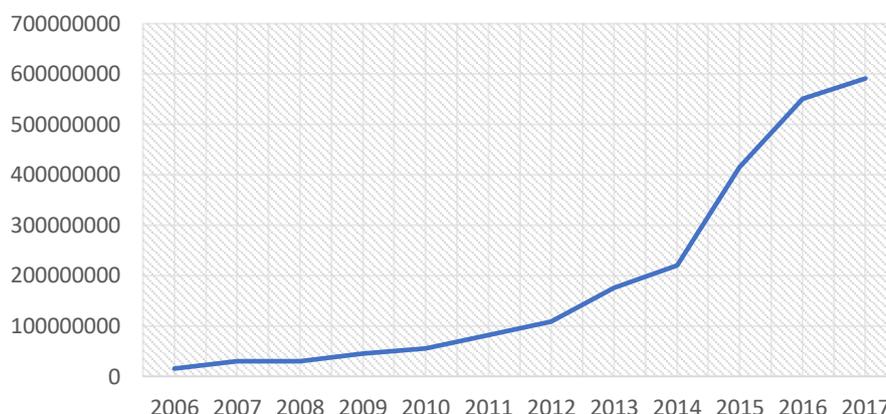


Gráfico N°22. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

El endeudamiento público y crecimiento de pasivos ha mantenido un crecimiento sostenido hasta 2010, comenzando a incrementarse con mayor pendiente entre 2012 y 2014. Se alcanza así un pico de crecimiento entre 2014 y 2016, donde pareciera haber un ritmo más acelerado de crecimiento, sobre todo por la obtención de préstamos a nivel provincial. De hecho, entre 2014 y 2015 se registra el aumento más alto de todo el período en un 88,7%.

Este aumento se ha acentuado por una situación particular. En los últimos años, las Fuentes Financieras incluyen el no pago a proveedores o cuentas comerciales a pagar como forma de financiamiento municipal y, por lo tanto, de alguna manera se lo contabiliza como recurso. Esto explica sobre todo el aumento del período 2014 y 2016, en el que las deudas con proveedores fueron de alrededor de 58 millones de pesos en 2015 y 422 millones en 2016 (lo cual representaba un 78,5% y 93,87% del total de Fuentes Financieras respectivamente). Este modo de asentar esta deuda puede resultar confuso para reflejar verdaderamente los recursos genuinos con los que la municipalidad tiene la posibilidad de financiarse.

5. Estructura de Gastos

Una de las críticas que ha sido realizada con respecto a la modalidad en que se desenvuelven las cuentas municipales, es que, en momentos de crisis financieras, se suele mirar más el modo de aumentar ingresos que de disminuir gastos superfluos. Nos

adentraremos entonces a observar qué componentes del gasto han tenido los mayores incrementos y cómo se ha desenvuelto esta variable en el período en consideración.

EL gasto total ha ido aumentando en proporción interanual a un promedio total del 30%. El año en que los gastos menos aumentaron fue en el período 2011 a 2012, a una tasa del 22,32%, y su pico de aumento se dio entre 2014 y 2015, a valor de 40%.

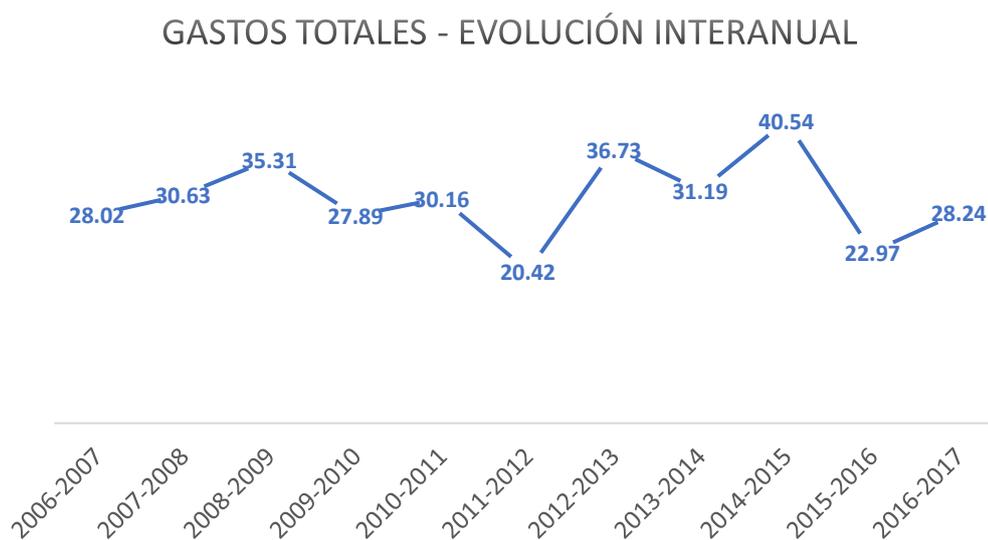


Gráfico N°22. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006 – 2017 (RAFAM).

Entre 2008-2009 y 2011-2012, el crecimiento del gasto interanual demuestra, globalmente, ir en disminución con respecto al año anterior. Hasta 2014-2015 (con excepción del 2013) cada año el aumento porcentual del crecimiento es mayor al anterior, cuestión que cae considerablemente a partir del período 2015-2016. Hacia 2016-2017, se observa cierto aumento en la tasa de crecimiento del gasto interanual.

El Gasto Total está conformado por los Gastos Corrientes y los Gastos de Capital. Asimismo, por debajo de la línea nos encontramos con las Aplicaciones Financieras, también objeto de erogación del municipio, según la conformación de la CAIF. De acuerdo con esta estructura podemos observar la fuerte preponderancia de los Gastos Corrientes por sobre los de Capital, diferencia que ronda el 95%. Entre el año 2010 y 2014, hubo una tendencia hacia una mayor participación de los Gastos de Capital, período en que los mismos alcanzaron un pico de 12,93% en 2011.

Composición Gasto Total

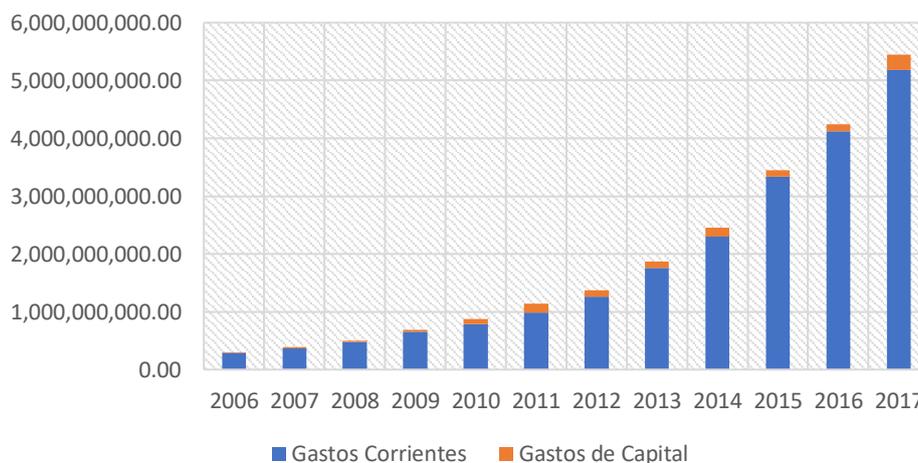


Gráfico N°23. Elaboración propia en base a los datos de Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Por su parte, en el gráfico siguiente podemos ver la relación nominal que poseen ambos componentes del Gasto Total. Éste demuestra un comienzo de cercanía de ambos conceptos que comienza a aumentar la brecha a partir de 2009, cuestión que luego se ve acentuada a partir de los años 2012 y 2014.

Gastos Corrientes vs. Gastos de Capital

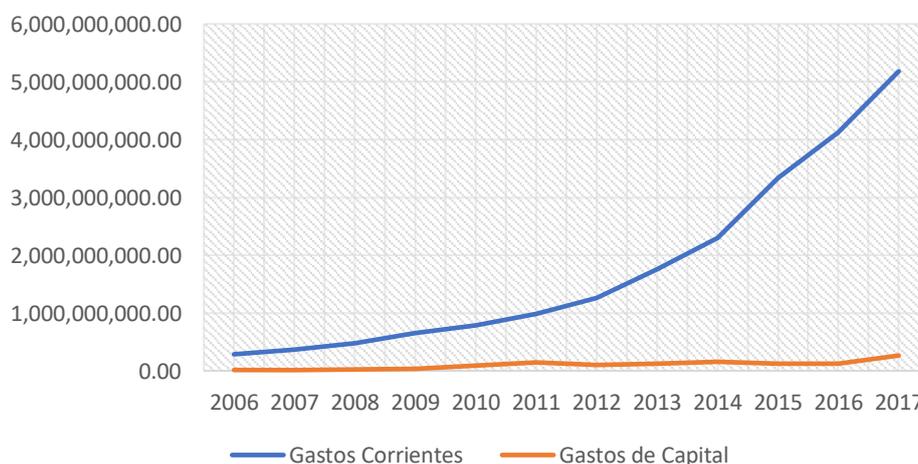


Gráfico N°24. Elaboración propia en base a los datos de Cuenta de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Atendiendo a los componentes más ampliados del gasto total, es notable en el gráfico N°25 cómo los gastos en personal representan la mayor gravitación en la última década. Asimismo, este componente ha aumentado en 4 puntos porcentuales a lo largo de los últimos 10 años. En el año 2006 el peso de esos gastos ascendía a 47%, mientras

que hacia el final estos participaban en un 51% del total de los gastos totales. El segundo lugar de gravitación de estos gastos está representado por los Servicios No Personales y los Gastos Figurativos. Mientras los primeros mantienen una gravitación de alrededor del 20% a lo largo del período, los Gastos Figurativos pierden alrededor de un 4% de la gravitación, pasando de 19% a comienzos del período a 15% en 2017. En tercer lugar, nos encontramos con los Servicios de la Deuda, que a lo largo del período han aumentado en 3 puntos porcentuales, pasando de representar un 6% a un 9% en 2017. Por último, también ha bajado la disminución del cuarto componente, el de Bienes de Consumo, de un 5% a 1%.

Composición del Gasto Total

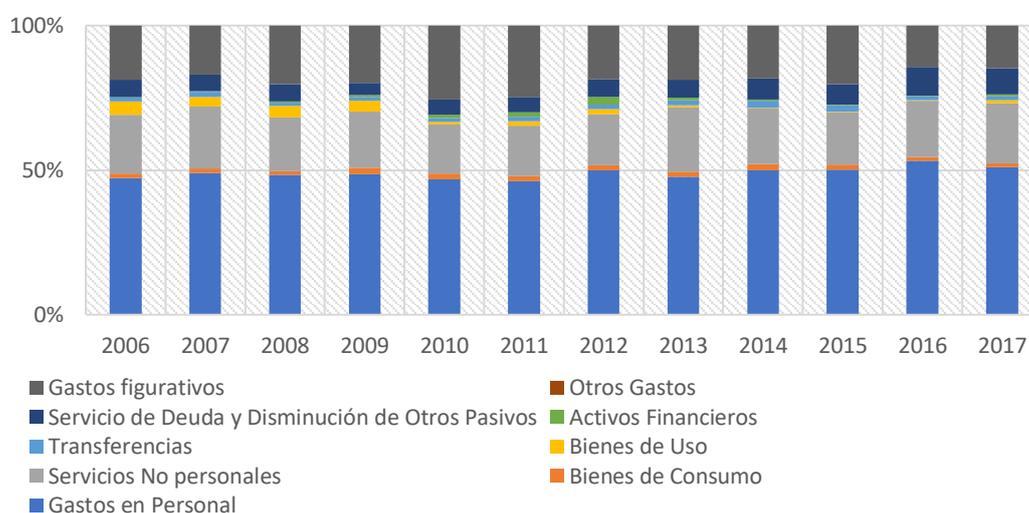


Gráfico N°25. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006 – 2017 (RAFAM).

Así planteado, es notable que la estructura de gastos municipales ha tenido variaciones leves a lo largo del período, manteniendo sobre todo el orden y gravitación estructural que hemos observado en el gráfico. A pesar de ello, ha crecido el componente de Gastos de Capital según su peso estructural. También es considerable el peso de los Gastos Corrientes en el gasto total y la preponderancia que mantienen en este rubro los gastos en personal.

5.1. Gastos Corrientes

El crecimiento del Gasto Corriente ha demostrado mantenerse de manera sostenida a lo largo del período.

Gastos Corrientes

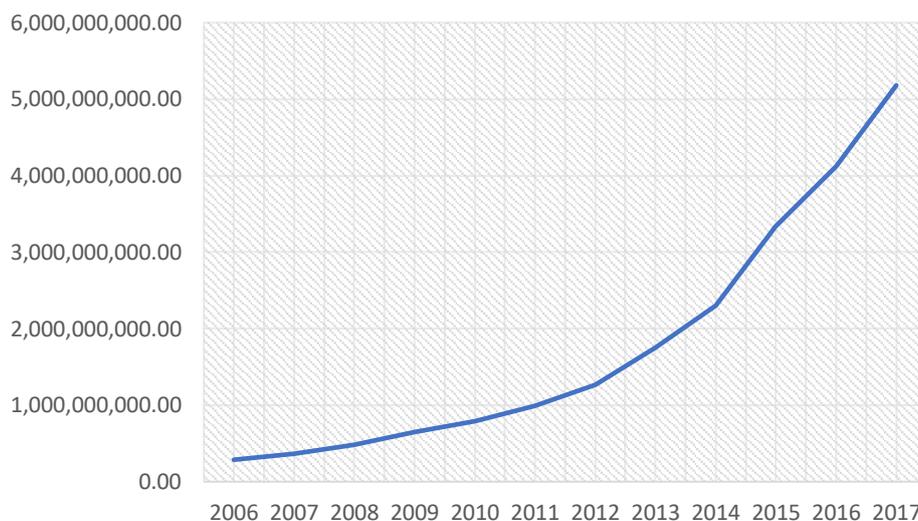


Gráfico N°26. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Su tasa de crecimiento interanual ha sido sostenida a lo largo del período 2009-2014 (a excepción del 2013), y plantea se ha mostrado en retroceso a partir de 2015.

El Gasto Corriente del municipio está compuesto por los Gastos de Consumo, las Transferencias Corrientes, las Rentas de la Propiedad, los Impuestos Directos y los gastos figurativos para Transferencias Corrientes.

Composición Gastos Corrientes

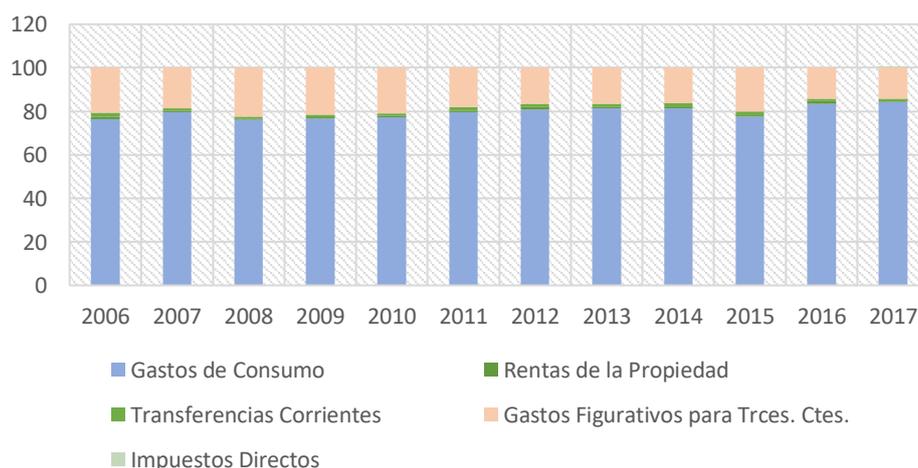


Gráfico N°27. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Si analizamos el gráfico N°27, podemos observar que los gastos de mayor peso gravitacional entre los corrientes es el de los Gastos de Consumo, entre los cuales se encuentra el Gasto en Personal, el de Bienes de Consumo, entre otros. Estos han tenido

un crecimiento de alrededor de 8 puntos porcentuales en el período, pasando de alrededor de 76% en 2006 a alrededor de 84% en 2017. En segundo lugar, se encuentran los gastos figurativos para transferencias corrientes, los cuales pasaron de representar un 20% de la gravitación de estos recursos a comienzos de la serie, para perder 6 puntos porcentuales, finalizando en 2017 en un 14,2% en el peso de los gastos corrientes.

Gastos de Consumo vs. Gastos Figurativos

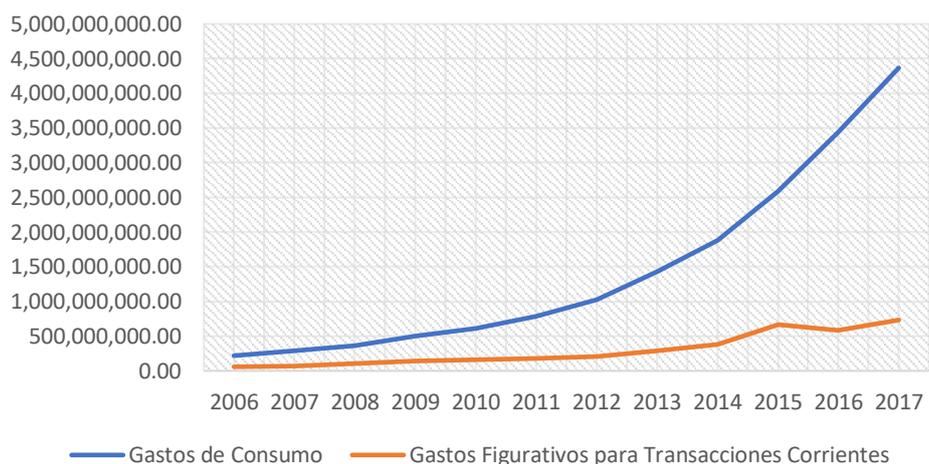


Gráfico N°28. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Si analizamos las primeras dos variables que componen el Gasto Corriente en términos numéricos, es posible ver cómo el Gasto de Consumo ha aumentado la brecha con respecto al segundo componente, sobre todo a partir del año 2008.

Gasto en Personal

Como hemos planteado previamente, el principal componente del Gasto Corriente (dentro de Gasto de Consumo) está representado por los Gastos en Personal. Éste representa en promedio, un 52% del Gasto Total en la década en consideración.

Gasto en Personal vs. Gasto Total

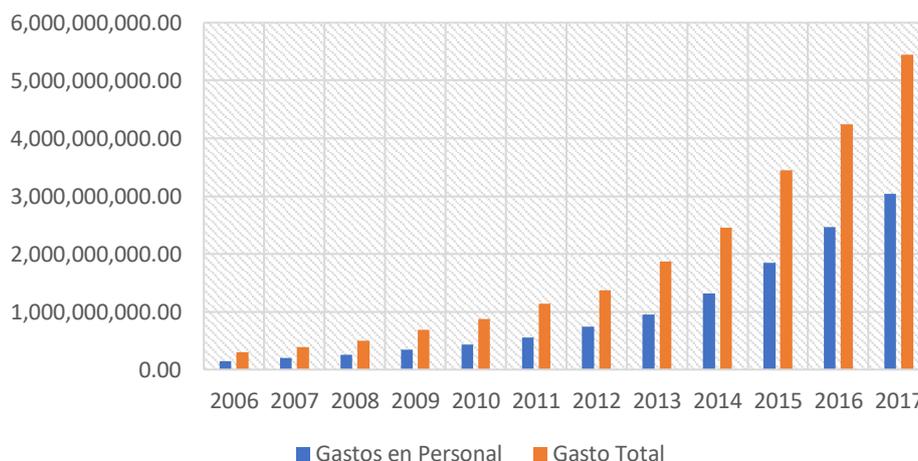


Gráfico N°29. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

El año en que éste gasto fue más significativo fue el año 2016, en el cual fue de un 58%¹⁶. Por otro lado, ello tiene su pico de menor representación en el año 2011, en el cual alcanza un 49%. A modo global, en 2006 el peso de este gasto era de un 56% dentro de los totales para finalizar en un 56% en 2017.

Con respecto al Gasto Corriente y el Gasto en Personal, la tendencia es a un mayor peso aun, ya que el promedio fue de un 55%, mientras que los años de mayor peso fueron 2016 y 2017 con alrededor de un 60%.

¹⁶ Para 2017, la Comuna representaba el tercer lugar del costo salarial por agente de la provincia de Buenos Aires, superando la media provincial (La Capital, 13/5/17). A su vez, en marzo de 2016 se firmó el aumento más alto de toda la provincia, en el cual se otorgaba un 26% de aumento a los empleados municipales (La Capital, 5/3/16)

Gasto en Personal vs. Gastos Corrientes

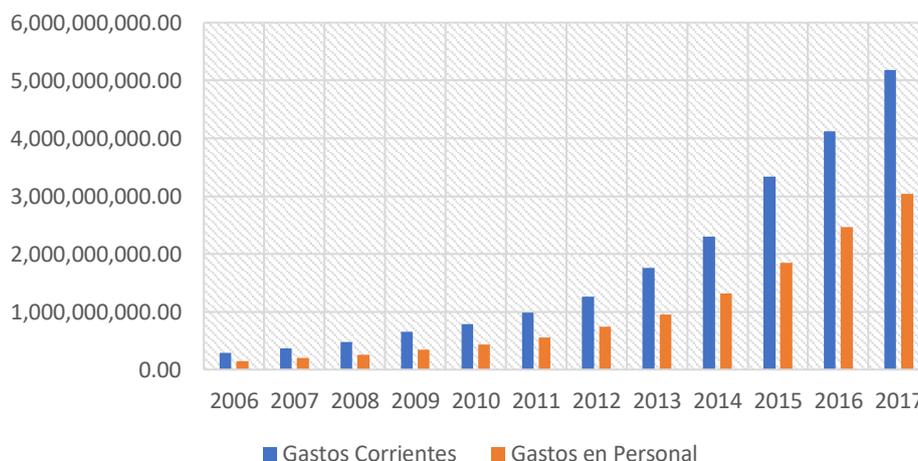


Gráfico N°30. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Esta condición se haya en consonancia con el promedio del consolidado provincial, el cual representaba un 54% para el año 2013, al igual que el número que adopta para ese año la situación municipal (Dirección Provincial de Coordinación Económica - GBA, 2015). Con respecto al área marítima se encuentra mejor posicionado, ya que su relación entre gasto en personal y gasto corriente para el año 2013 era del 62%, mientras que la del MGP era de 54%. Esto indicaría que se encuentra por debajo del promedio del área. A su vez, demuestra similar situación a la correspondiente al nivel consolidado nacional, en el cual para 2013 los gastos en personal sobre gastos corrientes representaban alrededor un 54% (López Accotto & Macchioli, 2015).

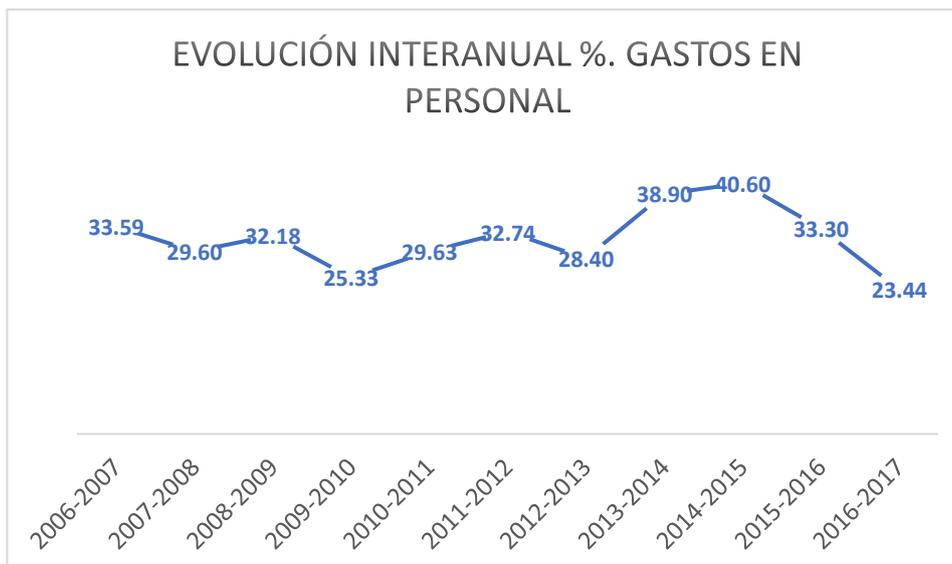


Gráfico N°31. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

El promedio de aumento interanual del período es de 30%. El punto más álgido del crecimiento interanual de este componente se da entre 2013 y 2014 y 2014 y 2015, en que crece a una tasa del 39% y un 41% respectivamente. Si bien entre 2016 y 2017, el crecimiento es el menor registrado en los 8 años anteriores (desde 2009), su incidencia sobre el gasto total es mayor, lo cual indica que el gasto total se redujo, y el gasto en personal siguió manteniendo igual peso.

Gasto por Programa

En cuanto a la gravitación de las diferentes partidas en el gasto, podemos observar disímiles comportamientos en la evolución de cada una de ellas. A nivel del consolidado nacional, las partidas que suelen representar mayores gastos para los municipios son la de recolección de residuos y la de alumbrado público, con un peso en los Gastos Corrientes en Buenos Aires de 7% y 3% respectivamente para el año 2013 (López Accotto & Macchioli, 2015). Para MGP, el gasto en recolección de residuos era de 14% para ese año según su participación en los Gastos Corrientes. Este pasó de representar 12% a comienzos del período, a 15% en 2017. Mientras tanto, para 2013 mismo año el recurso de alumbrado público no superaba el 1%.

COMPOSICIÓN % GASTO POR PROGRAMA SOBRE GASTOS TOTALES

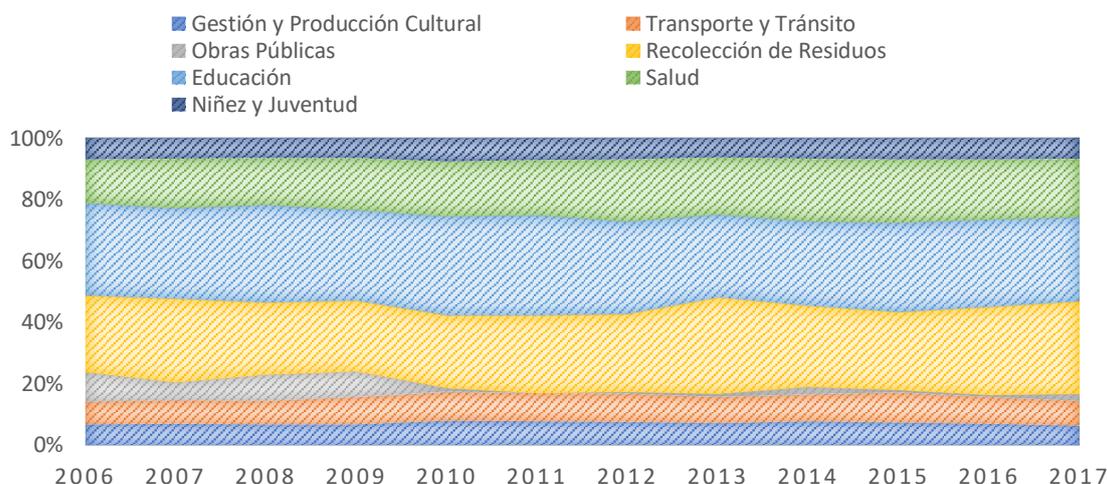


Gráfico N°31. Elaboración propia en base a los datos de la Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

La partida educativa es la que detenta mayor gravitación en el período 2006-2011, de alrededor de un 14% hasta el último año del período, si tenemos en cuenta la suma de sus componentes que incluyen educación inicial, secundaria, etc. Entre 2012 y 2014 y desde 2016 esta partida es superada por la ya mencionada Recolección de Residuos, con un gasto de 14,8% en 2013 (contra 12,7% de Educación) y de 13,6% y 14,25% en 2016 y 2017 contra 13,5% y 13% de educación en esos años¹⁷. Esto demuestra cierta tendencia a la disminución en la gravitación de la partida de gasto en educación y una creciente gravitación en Recolección de Residuos¹⁸.

El tercer componente que podemos observar en esta categoría es el de Salud, que está compuesto por Protección Sanitaria, Prevención Promoción y Atención de la Salud. A partir del 2012 este concepto también incluye al Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias (CEMA). La inclusión de este Centro es la que permite observar un crecimiento en el año 2012 en el nivel de gasto hasta entonces destinado a este rubro, el cual se incrementa en 2 puntos porcentuales, alcanzando su pico en 2014 con un 9,33%.

¹⁷ La mayor gravitación la posee el gasto en la enseñanza a nivel primario y secundario, la cual ronda en alrededor del 50% a lo largo del período. En segundo lugar, se encuentra la enseñanza inicial y luego la Enseñanza de Nivel Superior y Formación Profesional. En las escuelas municipales a nivel primario y secundaria se atienden alrededor de 11 mil alumnos, con un pico de mayor cantidad en 2014, de 12.600 alumnos (Datos obtenidos de la Situación Económico Financiera de MGP– 2006-2017).

¹⁸ En diciembre de 2012, la comuna aprobó el abono de una compensación a la empresa por mayores costos no reconocidos que amplió las erogaciones en este concepto (La Capital, 7/12/12)

En cuarto lugar, nos encontramos con el rubro de Transporte y tránsito, el cual se mantiene en esta posición a partir de 2009 y relativamente estable en cuanto a su gravitación a lo largo de todo el período.

Luego, cabe aclarar existen una serie de rubros que se incorporaron desde el 2014 de menor incidencia en la gravitación de los gastos, pero numerosos en cantidad. Algunos están vinculados al Control, la Inspección y la Seguridad. Otros representan erogaciones referidas al mejoramiento de la Gestión y la modernización.

En cuanto al crecimiento interanual de los componentes del gasto considerados en torno a su evolución propia, podemos hacer algunas observaciones. El gasto en Gestión y Producción Cultural, por ejemplo, que crecía en el período a un promedio de 30% anual, con un pico de 40% en 2014, pasó a incrementarse un 17% entre 2016 y 2017. Esto se condice con la merma en su gravitación porcentual dentro de los Programas Considerados. Situación similar ha ocurrido con Transporte y Tránsito, la cual con un pico de crecimiento interanual del 49% hacia 2015, finaliza el período con un crecimiento reducido, del 17,3%. Esto se condice con cierta desaceleración del crecimiento interanual del gasto, la cual representó en 2016, la menor desde el año 2011.

Sin embargo, otros son los rubros a los cuales se le ha asignado una mayor aceleración interanual a contradicción de lo que venía sucediendo en los últimos años. El programa vinculado a obras públicas, por ejemplo, había tenido un fuerte crecimiento entre 2011 y 2015 tras un período de disminución a partir de 2009, por el traspaso de ejecución de obras a los Entes Descentralizados. No obstante, entre 2011 y 2013, y para el período 2016-17, tuvo un fuerte crecimiento de un promedio de 300%. Por otra parte, el alumbrado público que había tenido un crecimiento menor al 20% 2006 al 2014, en los últimos dos años creció en un 98% y un 91% respectivamente.

Por último, cabe mencionar el Programa Presupuesto Participativo, el cual ha perdido la participación que tuvo en sus comienzos. Éste pasó de un pico máximo en 2014 de 2.784.37,40\$ a 95.000 pesos en 2017.

5.2.Gastos de Capital

Los Gastos de Capital se han caracterizado por un crecimiento nominal con distintas escalas a lo largo del período. Estas erogaciones se mantuvieron relativamente estables entre 2006 y 2009, hasta que evidencian un despegue en su comportamiento al

alza hasta el 2011. En ese año, la tasa de crecimiento interanual pasó de un 31,04% entre 2008 y 2009 a un 162,8% entre 2009 y 2010. Tras una breve caída poseen dos picos más de crecimiento, uno entre 2013 y 2015 y otro a partir de 2016 en que vuelven a crecer a una tasa mayor al 100 (la última era del 3%), más precisamente del 116,66%.

Gastos de Capital

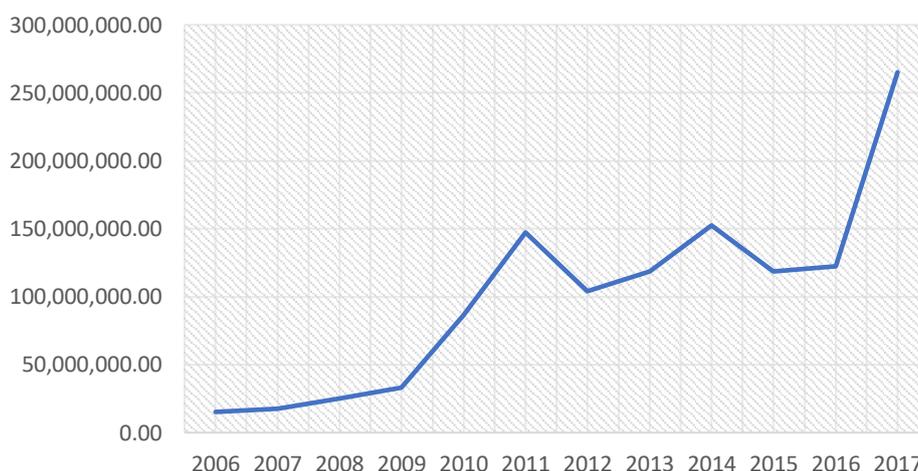


Gráfico N°32. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Esto puede explicarse de acuerdo con los componentes que se incluyen en este tipo de gastos. La variable de este rubro cuyo comportamiento más se asemeja al del Gasto Total de Capital es la de los Gastos Figurativos para Transacciones de Capital, los cuales de hecho reflejan su mayor gravitación en los Gastos de Capital a partir del año 2010.



Gráfico N°33. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Hasta el año 2009, la Inversión Real Directa ocupaba alrededor del 80% de los Gastos de Capital, cuestión que pasa a modificarse a partir de ese año en que son los Gastos Figurativos, los que pasan a ocupar tal gravitación. Esto responde a que, al ser los Entes Descentralizados como el EMVIAL o el ENOSUR los encargados de llevar adelante las obras que reciben inversión de niveles superiores de gobierno, la Administración Central transfiere estos recursos hacia esos niveles de gobierno. Es por ello, que las Transacciones son las que pasan a cobrar protagonismo frente a la Inversión Real Directa de la Administración Central en obras vinculadas a la gestión del Capital.

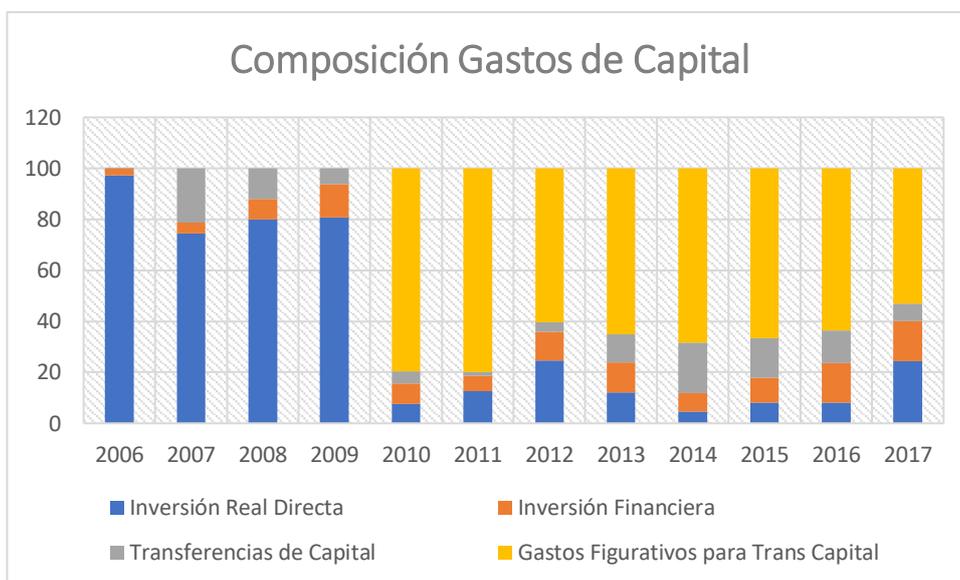


Gráfico N°34. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Sin embargo, cabe destacar que a partir del año 2012 la gravitación de las transferencias de capital pierde alrededor de un 20% de gravitación, y será la Inversión Real Directa la que recupere algunos puntos porcentuales. Entre 2010 y 2013 ésta tendrá un pico de 24% en la participación de los gastos de capital, lo cual es indicador de la participación de la administración central en los gastos en obras propuestas desde niveles superiores de gobiernos, que como se ha mencionado, se ha visto reflejada en inversiones conjuntas provenientes de las arcas municipales. Por otro lado, puede verse también un crecimiento en el gasto en estas Transferencias de capital que comienza en 2013 con un pico en 2014 y hasta 2015. Luego de ello, si bien este rubro tiende a la baja, no vuelve a los valores previos a 2013.

La inversión financiera también tiene un comportamiento dispar. Mientras que tiene una incidencia creciente entre 2007 y 2009, que merma hacia 2010, vuelve a resultar creciente entre los años 2014 y 2017.

A modo de conclusión, es posible establecer que el aumento de los Gastos de Capital en 2009 puede explicarse entonces sobre todo por el aumento de los Gastos Figurativos para Transferencias de Capital, producto de la asignación de recursos a los entes correspondientes para la realización de las inversiones. Como hemos explicado en apartados anteriores y en el análisis global de la situación financiera, ello se relaciona con los recursos provenientes del nivel nacional y provincial de creciente gravitación en los ingresos totales municipales y destinados a financiar obras de Capital. Hacia el fin del período (entre 2016 y 2017) se produjo, además, un crecimiento por partida triple, tanto de los Gastos Figurativos como de la Inversión Real Directa y de la Inversión Financiera.

5.3. Aplicaciones Financieras

Las Aplicaciones Financieras han tenido un crecimiento poco importante hasta el año 2011, en que comienzan a tener un más pronunciado ascenso, con un pico en el año 2012, y luego a partir del 2013 con un crecimiento sostenido hasta 2016.



Gráfico N°35. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

Sus componentes mantienen similar nivel hasta 2010 en que la Amortización de la deuda supera a la Inversión Financiera hasta el final del período, con una brecha de

creciente aumento (excepto por el año 2015, en que la partida vinculada a la deuda se presentó en 0,00).

Evolución de los Componentes de la Aplicación Financiera

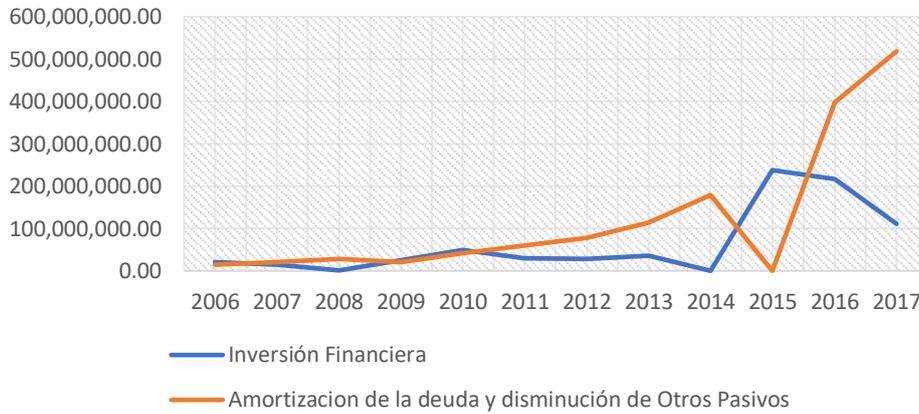


Gráfico N°36. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

En cuanto a la gravitación de los componentes de las Aplicaciones Financieras, podemos ver un comportamiento errático de la Inversión Financiera y la Amortización de la Deuda.

Aplicaciones Financieras. Composición %

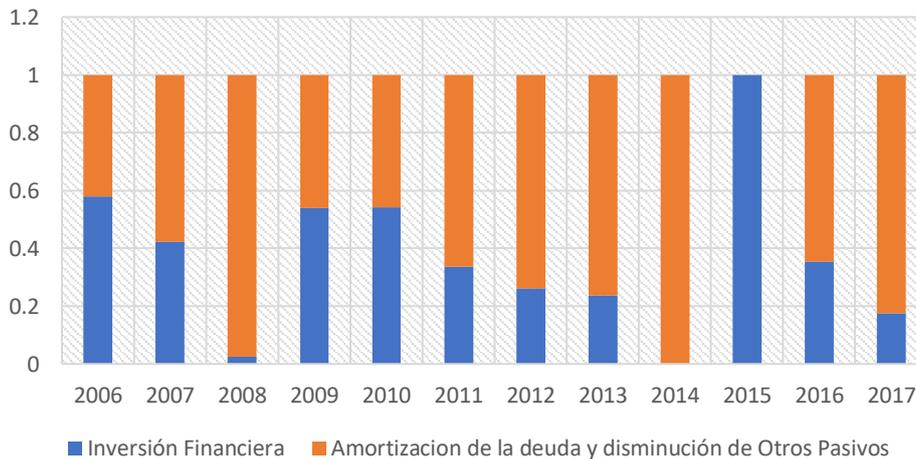


Gráfico N°37. Elaboración propia en base a los datos de la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM)

A lo largo del período se demuestra una mayor gravitación de la amortización de la deuda. Entre 2009 y 2013, es posible ver cierto aumento en el peso de la Inversión Financiera dentro del total de Aplicaciones Financieras, que vuelve a crecer en el período 2016-2017 aunque no vuelven a tener los valores de 2009-2010.

6. Endeudamiento Municipal

Como hemos mencionado, las políticas de endeudamiento representan una de las modalidades utilizadas por los municipios para obtener fondos para financiamiento. Particularmente, según la LOM, estos ingresos no pueden ser utilizados para afectar a los gastos corrientes, sino que deben ser remitidos al financiamiento de obras públicas de infraestructura.

La deuda consolidada era para el año 2007, de \$165.452.799,6 y para el año 2017 se encontraba en \$213.304.656,82, lo cual detenta un crecimiento de alrededor del 30%. Este endeudamiento plantea un período de aumento sostenido entre los años 2008 a 2016, con un fuerte ascenso entre los años 2013-2014 y 2015-2016.



Gráfico N°38. Elaboración propia en base a los datos del Registro de Endeudamiento Municipal de MGP (2007-2018)

La Deuda Consolidada del municipio está compuesta en mayor proporción (por lo menos hasta el año 2016) por compromisos contraídos con Organismos Públicos Provinciales. En segundo lugar, se encuentra la emisión de títulos y bonos y en tercer lugar el concepto de “Otras deudas”, en el cual se expresan sobre todo los créditos contraídos con el Banco Interamericano de Desarrollo a partir del año 2009. Desde el año 2014, parte del endeudamiento municipal hace referencia a los acuerdos con empresas proveedoras de servicios para reestructurar deudas que el municipio contrajo por el no pago de los mismos. Estas son la empresa de transporte 9 de Julio S.A., encargada de la recolección de residuos y la deuda con la Aseguradora Provincial de

Accidentes de Trabajo (Ordenanza N°22.906). También se incorpora en el 2012 un préstamo de 20 millones de pesos del Banco de Inversión y Comercio Exterior, por la Ampliación y parcelización del Parque Industrial General Savio (Ordenanza N°21.301).

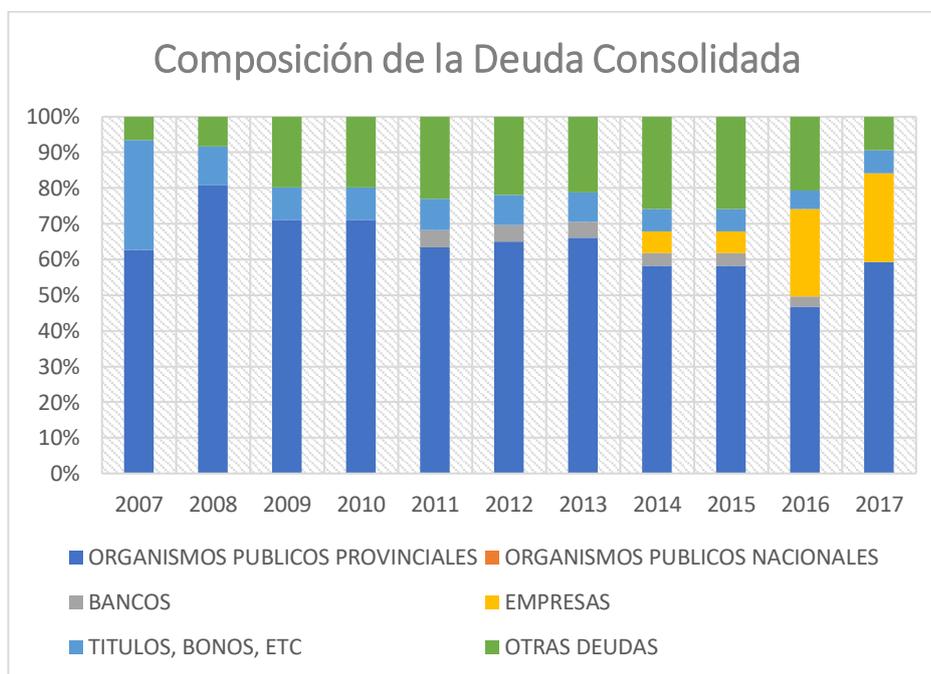


Gráfico N°39. Elaboración propia en base a los datos del Registro de Endeudamiento Municipal de MGP (2007-2018)

Dentro de las deudas con Organismos Públicos Provinciales el mayor compromiso se da con el Tesoro Provincial, la cual fue contraída en el año 2003 y reestructurada en el año 2008, por medio de la Ordenanza N°18.514. Esto fue una adhesión que realizó el municipio al Convenio de Reestructuración de Deudas Municipales con el Banco Provincia de Buenos Aires, que había sido suscripto el 16 de abril de 2008. Éste modifica las condiciones, los plazos e intereses de la deuda contraída con el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.

Entre 2009 y 2011, se incorporan tres préstamos luego de la reestructuración. El primero es el de la construcción de Planta Reguladora y Extensión de Gas Natural en Barrios del Sur, por un monto de 5 millones de pesos (La Capital, 14/11/12). Por otro lado, tenemos el endeudamiento de Pavimentación y Repavimentación Urbana, también del año 2011, que fue aprobado por la Ordenanza Municipal N°20.377 (que luego fue ampliado en 2015), con fondos provenientes del Contrato de Préstamo Banco de Reconstrucción y Fomento 7385-AR, suscripto con la Nación y el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Por último, nos encontramos con el proyecto de “Fortalecimiento de Capacidades Técnicas y operativas del sistema público de salud del

Partido de General Pueyrredon”, subsidiario del Banco Interamericano de Desarrollo por un monto de 1.180.000 pesos, contraído en 2011 y aprobado por Ordenanza N°20.376.

La deuda con Bancos, específicamente con el Banco Provincia, si bien no tiene mayor incidencia gravitacional en la deuda consolidada total (entre un 3 y un 5% entre 2011 y 2017), fue contraída a partir del año 2010. Se corresponde con una Capitalización de Intereses, a pagar en 60 meses, y con la garantía de la Coparticipación a cuenta de la misma. El monto asciende a \$7.644.827,79.

Dentro de Otras Deudas, componente de creciente gravitación entre los años 2007 y 2015, se encuentran algunos préstamos contraídos durante ese período. Pasando de un 6,43% en 2007, a un pico de 22,9% en 2011, otro de 25,77% en 2014 y disminuyendo luego hasta llegar a 9,4% en 2017. Es que en 2008 se contrae la primera deuda correspondiente a este ítem del período, por 30.000.000 de pesos para obras de mejoramiento y mantenimiento de la red vial urbana. Ésta formaba parte de un Fideicomiso financiero con Banco Provincia para colocar títulos fiduciarios entre inversores principalmente privados, por Ordenanza N°18.554. En los considerandos de la Ordenanza se estableció que frente a la Emergencia Económica establecida por el Municipio según declaración del HCD, se da cuenta de la imposibilidad de afrontar con recursos propios esta clase de emprendimientos.

El segundo de los componentes, que abultan la deuda consolidada en la Categoría “Otros”, fue autorizado por el HCD en octubre de 2010, a través de la Ordenanza Municipal N°20.085. Esta autorizaba a firmar con el “Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura Provincial” el contrato de Préstamo hasta la suma de 6 millones de pesos destinado a financiar la colocación del alumbrado público semiespecial.

La forma de pago de los préstamos contraídos por el municipio en el período es en su mayoría mediante adelantos de coparticipación y son estos mismos recursos los que funcionan como garantía de los empréstitos, incluso aquellos que son tomados como subsidiarios del BID. Asimismo, la mayoría de estos préstamos fueron otorgados con períodos de gracia de entre 30 días y 8 meses para el comienzo del pago de los servicios correspondientes y la totalidad se correspondieron en cuotas mensuales, que rondaron entre 36 y 227.

La tendencia de este recurso no presenta mayor gravitación en la estructura de gastos municipales, ya que como hemos planteado los servicios de la deuda el peso de éstos en los gastos totales es de entre un 6% y un 10%. Sin embargo, los préstamos contraídos según el análisis realizado en este apartado permiten dar cuenta en parte de este crecimiento del 3% a lo largo del período en consideración.

7. Indicadores MGP. Ingresos vs. Gastos.

Analizados los componentes más relevantes de la estructura financiera de MGP, y en consonancia con los planteos de la literatura especializada, pasaremos a dar cuenta de algunos de los principales indicadores que sirven para atender las polémicas más relevantes alrededor de los sistemas financieros municipales. En primer lugar, evaluaremos el desempeño de la Autonomía Financiera o el Autofinanciamiento Municipal, en segundo lugar, el nivel de Flexibilidad del Gasto y, por último, el Indicador de Ejecución de Políticas Públicas que atiende a la forma en que se provee de servicios a la comunidad por parte del gobierno local.

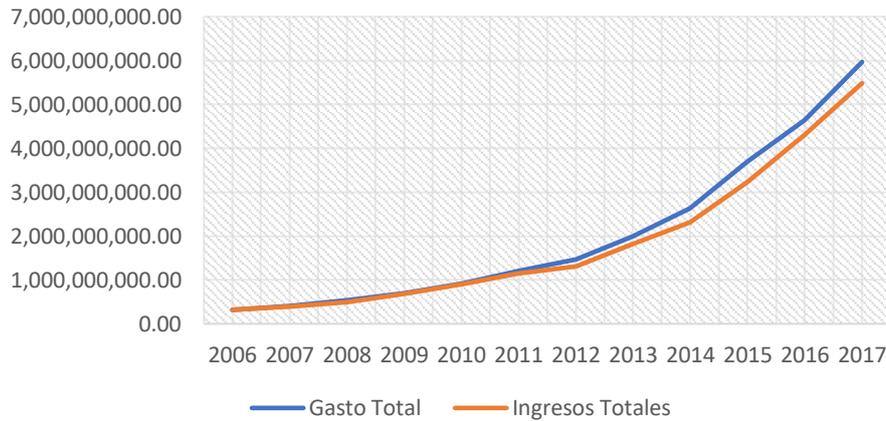
Autonomía financiera o autofinanciamiento:

Para analizar el nivel de dependencia del gobierno local con respecto a otras jurisdicciones, se suele atender al Indicador de Autofinanciamiento Municipal. Éste se encuentra conformado por la razón entre Gasto Total e Ingresos Propios, permitiendo medir el porcentaje en el cual los ingresos propios cubren aquel gasto. Cuando más cercano a 1, mayor capacidad de autofinanciarse tendrá el municipio. En 2006, esta razón era de 0,63 mientras que para el año 2016 se encontraba en 0,53 con un pico mínimo en 2011 del 0,45. Este indicador ha demostrado una fuerte disminución en cuanto al autofinanciamiento a lo largo del período en cuestión, cayendo en el consolidado en 10 puntos.

Con respecto a la tendencia a nivel del consolidado provincial, el indicador del municipio se encuentra en virtual paridad. Para el año 2013, éste representaba un 0,46, mientras que a nivel local éste era de un 0,51.

Este primer indicador da cuenta de la capacidad que tiene el gobierno local de cubrir sus gastos con ingresos propios, esto es, gestionados desde la propia jurisdicción. Para ello, podemos observar el gráfico de Ingresos vs Gastos totales y su comparación con el de Ingresos Propios vs. Gastos totales.

Comparación Ingresos vs. Gastos



Ingresos Propios vs. Gasto Total

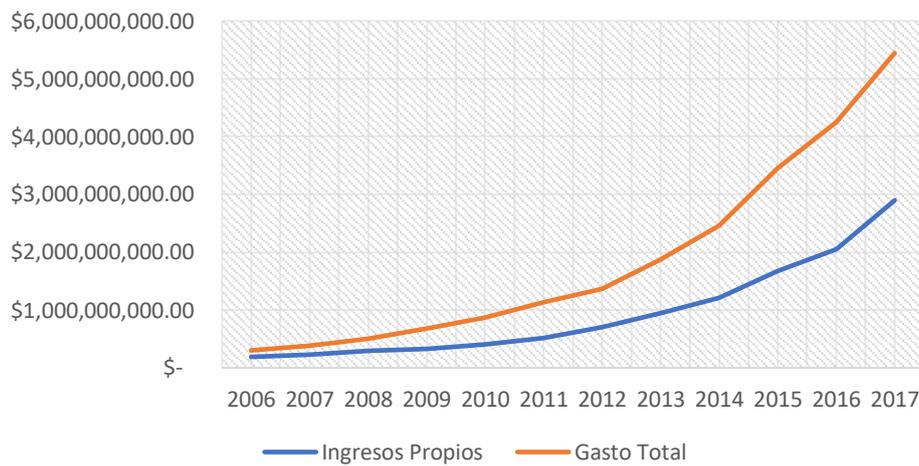
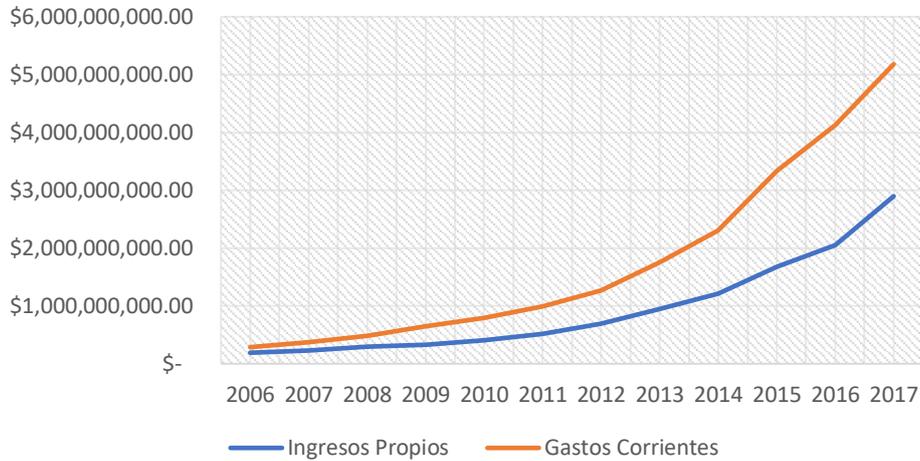


Gráfico N°40. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento y los Estados de Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Los ingresos totales son inferiores que los gastos totales, en una pequeña proporción que comienza a hacerse evidente a partir del año 2012 y que demuestra cierta tendencia a mantenerse en los últimos años del período en consideración (sobre todo entre 2014 y 2017). Sin embargo, si estudiamos el gráfico que analiza los ingresos propios vs. los gastos totales, podemos observar cómo se amplía esta brecha en una proporción creciente desde el año 2008, con una tendencia a una mayor distancia hacia el período 2015-2017. Lo mismo sucede al comparar los Ingresos propios con los Gastos Corrientes, lo cual indica que los primeros no alcanzan a cubrir los gastos operativos de la Administración Local. Esto indicaría que la brecha entre Gastos e Ingresos Totales es cubierta con las transferencias de otras jurisdicciones a nivel

nacional y provincial, como venimos estableciendo producto de mayores gastos de capital por sobre los recursos de ese rubro.

Ingresos Propios vs. Gastos Corrientes



Ingresos Propios vs. Gastos en Personal

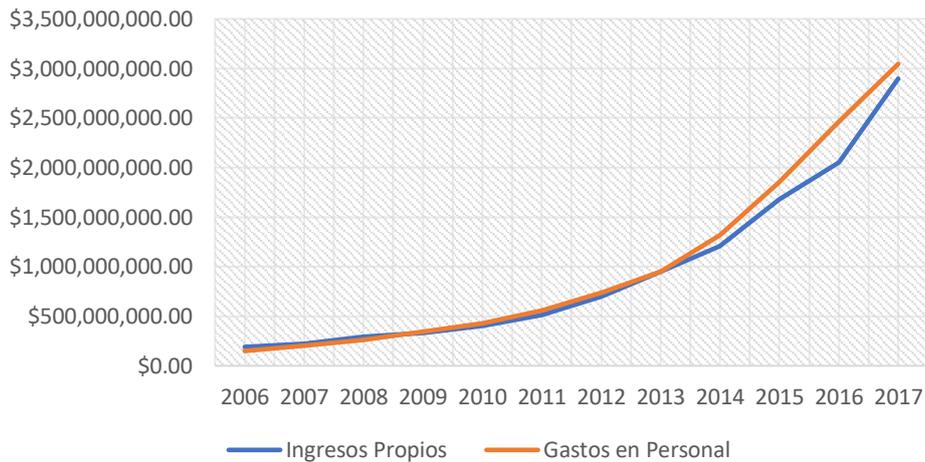


Gráfico N°41. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento y los Estados de Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Esta última comparación de gráficos nos remite a observar que los ingresos propios, a partir del año 2013, no logran superar el gasto en personal. La situación se torna más compleja cuando medimos cuánto de los ingresos propios está destinado a gastos en personal. En 2006, el gasto en personal ocupaba el 78,68%, esto fue aumentando hasta el 2011, año en que este gasto alcanzó el 107,98% de los ingresos

propios, lo cual indica un déficit estructural del 7,98%. Para 2016, esta cifra alcanzó un 120,22%, y el período finaliza con 105,11%¹⁹.

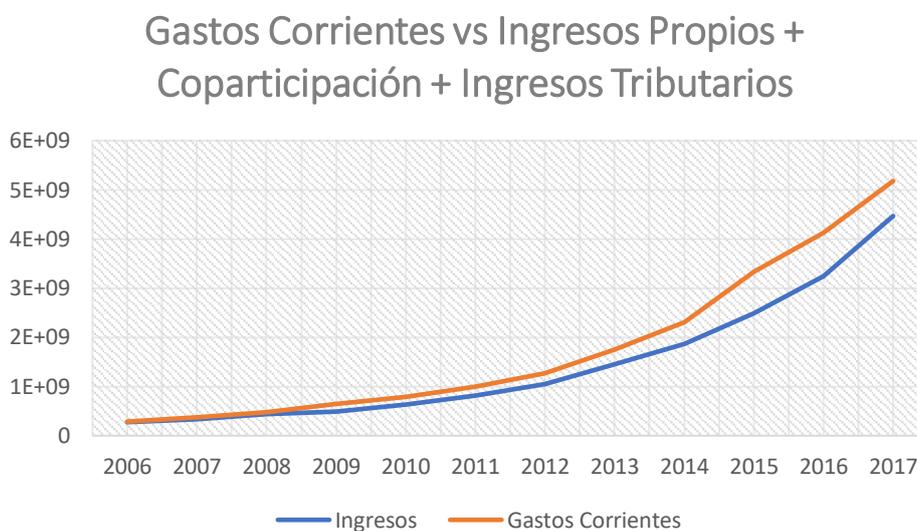


Gráfico N°42. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento, los Estados de Situación Económico – Financiera de MGP y los Estados de Ejecución Presupuestaria de Recursos, 2006-2017 (RAFAM).

La situación cambia una vez que a los ingresos propios les sumamos aquellos que al municipio le corresponden por ley, como son la Coparticipación Federal y los Ingresos Tributarios que transfiere la provincia. Sin embargo, a pesar de que éstos alcanzan a cubrir los gastos en personal, la situación de dependencia no se revierte con respecto a los gastos corrientes u operativos, reforzando la idea de la necesidad de financiarse por fuera de los ingresos ordinarios o corrientes.

Esto indica una gran dependencia de las transferencias interjurisdiccionales, ya que no sólo no se logran financiar los gastos corrientes, sino que no se alcanza a cubrir el gasto en personal con los ingresos generados en la propia jurisdicción. Esto indica que los salarios requieren de la participación de transferencias o adelantos de los tesoros nacional y provincial para ser cubiertos. De este modo, las transferencias de niveles superiores, a contramano de lo permitido por la LOM, se utiliza necesariamente para solventar este déficit operativo.

Con respecto al trabajo que vinimos haciendo sobre el análisis global, podemos incidir que, a partir del 2013, las transferencias no sólo abultan el ahorro corriente para

¹⁹ Con respecto al nivel provincial, este indicador demuestra similar tendencia. Para 2013 los recursos propios sobre gastos en personal ya se encontraban en 105%, mientras que los recursos propios con respecto a los gastos corrientes en 53% (López Accotto & Macchioli, 2015).

financiar el déficit de capital, sino que además deben remitirse a generar ahorro corriente que posibilite el pago al personal y los gastos operativos.

Flexibilidad del Gasto

La bibliografía plantea a este indicador como la relación que existe entre Gasto Total y Gasto en Personal, atendiendo a que permitirá ver la capacidad del municipio de maniobrar en cuanto a recortes en el gasto en el corto plazo. A un mayor porcentaje, existe mayor rigidez en el gasto total, ya que éste debe destinarse en mayor proporción a erogaciones que no pueden ser modificadas en el corto plazo. Este indicador aumentó en el período en un 6%, ya que inició siendo de un 50%, esto es, que la mitad de los gastos estaban destinados a gasto en personal y finalizó en un 56% para el año 2017.

Gasto en Personal/Gasto Total

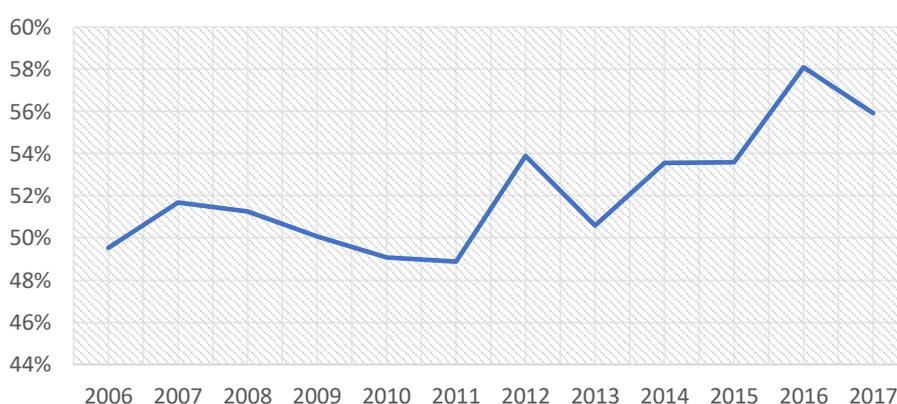


Gráfico N°43. Elaboración propia en base a los datos de los Estados de Situación Económico – Financiera de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

Según el análisis del gráfico N°43, podemos observar la evolución que este indicador ha tenido a lo largo del tiempo. Es notable su crecimiento entre 2012 y 2017, a pesar de una breve caída en 2013. El pico del año 2012 responde a un aumento interanual del gasto en personal del 32,7%, uno de los más altos del período. Mientras tanto, el más alto del período se corresponde con el año 2013 al 2014, de 38% y al 2015, de 40,5%. No sólo éstos se condicen con años electorales, sino también con importantes acuerdos y concesiones salariales realizadas en esos años.

Ejecución de Políticas Públicas

Este indicador da cuenta de la relación entre el gasto en transferencia de capitales y transferencias corrientes, lo cual permitiría incidir en qué proporción del

gasto es utilizada para la implementación de políticas públicas de perdurabilidad en el gobierno local. Éste indicador supone un crecimiento desde el 7% en 2006 al 14% en 2011, que luego alcanza un mínimo del 4% hacia 2016.



Gráfico N°44. Elaboración propia en base a los datos de las Cuentas de Ahorro Inversión Financiamiento de MGP, 2006-2017 (RAFAM).

El gráfico precedente da cuenta de esta evolución cuyo pico mínimo en la ejecución de políticas públicas es el año 2016. El máximo alcanzado, coincide además con el período de mayor cantidad de obras realizadas con financiamiento de otras jurisdicciones según lo mencionado previamente, entre los que se encuentra la construcción del emisario submarino, la construcción de cloacas y de la planta de disposición final de residuos. Mientras tanto, el año 2014, también representa un pico importante, referido a la construcción de los Polideportivos municipales.

8. Consideraciones Finales

El Municipio de General Pueyrredon sigue las tendencias que la literatura especializada plantea con respecto a los gobiernos locales en el consolidado municipal. Estos lineamientos los caracterizan en una creciente dependencia de las jurisdicciones provinciales y nacionales para financiar sus gastos de capital, y cada vez en mayor medida para sus gastos corrientes, lo cual se hace evidente en este caso de la provincia de Buenos Aires.

En un primer análisis global de la Cuenta de Ahorro Inversión Financiera, pudimos observar tres períodos diferenciados. Un primer período en que existían

superávits financieros o leves déficits, los cuales no superaban el 1% de los Ingresos Totales y donde los Ingresos de Capital superaban a los Gastos de ese rubro, a partir de lo cual eran capaces de compensar los leves desahorros corrientes que había en el período (menos de 1% de los ingresos corrientes). En un segundo período, entre 2012 y 2015, los déficits pasan a ser cada vez mayores, llegando en 2015 a representar un 7% de los Ingresos Totales, coincidiendo en tres de los cuatro años que abarca el período con desahorros corrientes en similar proporción. Ello concurre con un cambio que se consolida hasta 2017, en el cual los ingresos de capital son menores que los gastos de capital, en una creciente brecha, en la que los gastos alcanzan a ser cuatro veces mayores que los ingresos de capital. Por último, 2016 y 2017, muestran tanto ahorro corriente como resultados financieros positivos, a pesar de los mayores gastos de capital. Esto indica que es el Ahorro Corriente el que sostiene ese resultado financiero positivo, y, tal como lo hemos visto, esto se corresponde en mayor medida con los adelantos y transferencias de provincia y nación.

De acuerdo con lo analizado con respecto a los ingresos municipales, son aquellos llamados ordinarios o corrientes los de mayor peso estructural, dentro de los cuales los Ingresos No Tributarios y las Transferencias son los que han tenido mayor participación en la estructura de recursos de General Pueyrredon. En ese caso pudimos observar el engrosamiento de la categoría “Otros” dentro de los primeros, sobre todo en vinculación a la contribución a la salud propuesta en 2012, y la disminución gravitacional de las Tasas en esa estructura. A su vez, un gran parte de las tasas recaudadas no posee peso importante en la estructura de ingresos propios. Por otro lado, además del notable crecimiento en 2012 de las Transferencias, se observa en el período una tendencia a modificar el principal interventor en esa categoría, ya que los fondos provenientes de la jurisdicción nacional pasaron a superar los que ingresaban desde provincia.

Con respecto a los gastos, hemos observado que su estructura se centra sobre todo en el gasto corriente, y dentro de éste, el gasto en personal ocupa alrededor de la mitad de las erogaciones efectuadas en el municipio. A su vez, y a diferencia de otros gobiernos locales, MGP tiene un fuerte gasto en educación y salud. Luego, en coincidencia ya con la tendencia del consolidado nacional, ha visto incrementar su gasto en recolección de residuos de manera significativa a lo largo del período.

El endeudamiento municipal tiene como principal fuente de financiamiento al Tesoro Provincial, con el cual se ha refinanciado la deuda más de una vez durante los

años en consideración. Además de los Bonos y Títulos, han aparecido rubros que se han engrosado a lo largo del período, como los convenios puntuales con el BID o con el BICE, facilitados a través del gobierno nacional. Por último, en los últimos años se ha tomado deuda con los proveedores municipales, como la empresa de camiones de transporte y recolección de residuos, lo cual indica las dificultades del gobierno de afrontar sus obligaciones de manera corriente.

Por último, hemos visto que el municipio se encuentra en una situación conflictiva respecto del análisis de los principales indicadores que son utilizados para medir las condiciones en las que se desenvuelve la administración financiera local. El grado de autonomía se ha visto disminuido a lo largo del período, mientras que su desempeño se encuentra afectado por un gasto rígido, caracterizado por la alta participación de su gasto en personal. Asimismo, se evidencia que las condiciones precedentes han limitado la posibilidad del municipio de ejecutar políticas públicas, lo cual se ha reducido a lo largo del período y demuestra, sobre todo, una fuerte merma en los últimos años.

En vistas a los objetivos planteados al comienzo del trabajo, pudimos atender al análisis de las variables en cuestión en la última década. Las conclusiones precedentes sobre nuestro municipio caso, se insertan en un contexto que se corresponde con el modo en que tienden a desenvolverse los gobiernos locales a nivel nacional y provincial. La dependencia, el gasto rígido y la dificultad de inversión de capital caracterizan a los municipios desde que la descentralización derramó en éstos nuevas responsabilidades y actividades que no siempre pudieron financiar con gastos propios y donde la discrecionalidad política y el sesgo provincial a coparticipar un porcentaje menor de lo recibido minaron la autonomía financiera de los gobiernos locales.

Uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el municipio, es que éste se encuentra hacia el final de las etapas de dependencia en donde se puede ubicar un gobierno local. El no poder afrontar los gastos corrientes con recursos generados en la propia jurisdicción e incluso sumando la coparticipación y los ingresos tributarios que ésta transfiere, da cuenta de la necesidad que tiene el municipio de generar mayores ingresos genuinos para financiarse, y/o reducir sus gastos. Esto plantea el obstáculo de poseer un rígido gasto y de los costos políticos que podría generar una reforma estructural del mismo. La falta de autonomía aquí evidenciada da cuenta de la incertidumbre y la inestabilidad en la que incurren las condiciones financieras endeblas

y, por lo tanto, del rol que le cabe el diseño de una estructura tributaria que vuelva sustentable al Municipio de General Puerredon.

El análisis financiero de un municipio es similar al juego que se realiza con las muñecas rusas o *mamushkas*, ya que profundizando sobre cada variable de análisis podemos comprender más sobre el por qué de su comportamiento y evolución, lo cual nos lleva a adentrarnos más en ellas para explicarlas. Al final del camino, lo que nos encontramos son decisiones públicas y políticas que repercuten finalmente en el modo en que se ve la muñeca en su totalidad. Esas decisiones, también administrativas, impactan, en última instancia, en la posibilidad del municipio de satisfacer demandas a largo plazo y de manera sostenida.

9. Bibliografía y Fuentes

Fuentes:

Constitución de la Nación Argentina.

Cuentas de Ahorro-Inversión Financieras (2006 y 2017). RAFAM.

Diario La Capital (2006 – 2017). Meses seleccionados.

Estado de Ejecución de Recursos y Gastos (2006 y 2017). RAFAM.

Estados de Situación Económico – Financieros del Municipio de General Pueyrredón (2006 y 2017). RAFAM.

Ley Orgánica de Las Municipalidades (Provincia de Buenos Aires)

Registro de Endeudamiento Municipal (2006 y 2017). RAFAM.

Bibliografía:

Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P., & Ivani, G. (2011). El Acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.

Cao, H., & Vaca, Á. (2017). Administración Pública y federalismo cooperativo. Apuntes para la Modernización del Estado, 15-18.

Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 - 2005). En D. Cravacuore, & R. Israel, Procesos Políticos comparados en Argentina y Chile (1990- 2005) (págs. 25-49). Buenos Aires: Universidad de Quilmes - Universidad de Chile.

Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente, & M. C. Vial Cossani, Manual de Gobiernos locales (págs. 15-40). Chile: CLAD-UCHILE.

Crespo, M. A. (2010). Lecciones de Hacienda Pública Municipal. Caracas: Eumed.

Dirección Provincial de Coordinación Económica - GBA. (2015). Heterogeneidad de la Estructura Tributaria de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

- Farvacque-Vitkovic, C., & Kopanyi, M. (2015). Finanzas Municipales. Manual para los Gobiernos Locales. Washington: Grupo Banco Mundial.
- Freire, M. E., & Garzón, H. (2015). Gestión de los Ingresos Locales. En C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi, Finanzas Municipales. Manual para los gobiernos locales (págs. 147-213). Washington: Grupo Banco Mundial.
- López Accotto, A., & Macchioli, M. (2015). La estructura de la recaudación municipal en la argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.
- MECON. (2012). Desempeño Fiscal reciente de los Gobiernos Locales en Argentina. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile.
- Menem, C., & Dromi, R. (1990). Reforma del Estado y Transformación Nacional. Buenos Aires: Ciencias de la Administración SRL.
- Morrell, L., & Kopanyi, M. (2015). Gestión de Gastos Locales. En C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi, Finanzas Municipales. Manual para gobiernos locales (págs. 215-273). Washington: Grupo Banco Mundial.
- Muwonge, A., & Ebel, R. D. (2015). Finanzas Intergubernamentales en un mundo descentralizado. En C. Farvacque-Vitkovic, & M. Kopanyi, Finanzas Municipales. Manual para los gobiernos locales. (págs. 1-39). Washington: Grupo Banco Mundial.
- Ormond, D., & Löffler, E. (1999). Nueva Gerencia Pública. ¿Qué tomar y qué dejar? Reforma y Democracia.