

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

***“FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN. EL
CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y
LA MATANZA, ARGENTINA.”***

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS.

PRESENTA:

MARIA ISABEL GARCIA MORALES

TUTOR:

DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con todo mi amor a Rafael y Emilio.

AGRADECIMIENTOS.

Cuando iniciamos una investigación, a pesar de tener un proyecto sólido, no sabemos a todo lo que nos enfrentaremos, desde las dificultades metodológicas y teóricas hasta nuestros propios miedos; por fortuna contamos con el apoyo desinteresado de varias personas e instituciones que nos ayudan a superar todos estos obstáculos; a todas ellas les doy mi agradecimiento:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por su gran generosidad.

A mi tutor principal, el Dr. José María Calderón Rodríguez, quién tuvo la paciencia de escucharme siempre con interés y entusiasmo. Sus observaciones y recomendaciones fueron de gran utilidad. Su invitación a dos proyectos de investigación, además de la ayuda económica, me permitió consolidar mi formación.

A la Dra. Irma Manrique, cotutora de esta tesis, por sus observaciones, advertencias y consejos para realizarla.

A la Dra. Marcela Astudillo Moya, cotutora de esta investigación, por sus consideraciones tan puntuales y precisas tanto metodologías como de contenido. Sus orientaciones durante mi estancia de investigación en Argentina fueron de gran ayuda.

Al Dr. Alfonso Vadillo Bello, por la revisión de este trabajo y su constante preocupación para que lo concluyera con mayor prontitud.

Al Dr. Adolfo Sánchez Almanza, por sus valiosos comentarios, estos me permitieron afinar varios aspectos de este trabajo.

Al Dr. Lucio Oliver, cuando fue Coordinador del Posgrado en Estudios Latinoamericanos, me brindo el apoyo institucional, su amable y amigable atención.

A todos los que en Argentina me apoyaron con este trabajo:

A la Universidad Nacional de San Martín, por su hospitalidad.

Al Dr. Pedro Pérez, mi tutor en Argentina, catedrático de la Universidad Nacional de San Martín, quién me brindo su apoyo personal e institucional y me relacionó con Mónica Iturburu, investigadora de la gestión municipal y funcionaria del municipio de Olavarría; con Daniel Cravacuore, Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes; y con María Pía Vallarino, responsable del Centro de Estudios sobre Desarrollo y

Estrategias Territoriales (CEDET) de la Escuela de Política y Gobierno, de la Universidad Nacional de San Martín.

A Mónica Iturburu, por su apoyo, solidaridad intelectual y hospitalidad (las cuáles se aprecian más en un país ajeno y en muchos sentidos lejano). Además de darme a conocer la situación de los municipios argentinos, tanto en sus escritos como en charlas, me contactó con funcionarios de la Secretaría de Economía del Municipio de Olavarria.

Al Dr. Daniel Cravacuore, el encuentro, aclaraciones, información y contactos con Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la Intendencia de San Fernando; con Marina Cortéz, Directora Provincial de Programación y Gestión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; y Martín Di Bella, Director Provincial de Gestión y Seguimiento Presupuestario de la Secretaría de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

A la Mtra. María Pía Vallarino, me proporcionó información de los ingresos municipales de la provincia de Buenos Aires, que gracias a sus contactos obtuvo y tuvo a bien compartir conmigo. Además el apoyo institucional que me brindó durante mi estancia en la Universidad Nacional de San Martín.

Al Dr. Claudio Tecco, Catedrático de la Universidad Nacional de Córdoba, por haberme clarificado la situación fiscal de los municipios de la Provincia de Córdoba.

A Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria del municipio de Olavarria por la entrevista y la claridad con la que me explicó la estructura tributaria de los municipios argentinos.

A Marcelo Tuccio, Director de Rentas de Olavarria, por la entrevista e información financiera y la aclaración de varias dudas presupuestales, además de darme a conocer el mate cocido.

A Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la Intendencia de San Fernando por la entrevista proporcionada.

Al Lic. Daniel Abruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del Municipio de San Martín, por la entrevista proporcionada.

Al Cr. Guillermo Maggi, Director de Recaudación de la Dirección General de Ingresos Públicos del Municipio de La Matanza la entrevista, información y atención brindada.

Al Lic. Juan Mateo, Secretario de la Federación Argentina de Municipios en 2008, por la entrevista otorgada.

A Marina Cortéz, Directora Provincial de Programación y Gestión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por el encuentro e información brindada.

A Martín Di Bella, Director Provincial de Gestión y Seguimiento Presupuestario de la Secretaría de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por la entrevista concedida.

A Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, por la información brindada.

A los apoyos de amistad y cariño:

A los miembros de los proyectos de investigación; “Una cultura para la democracia en México y en los demás países de América Latina; lo nacional, lo regional y lo global” y el PAPIIT “Fiscalidad y democracia”, por sus observaciones a mis trabajos, relacionados con esta tesis.

A Tania Martínez que moralmente me ha apoyado y tengo el gusto de contar con su amistad.

A Doña Guadalupe Álvarez Lazarín, que durante mi estancia en Argentina, se quedó al cuidado de mis hijos.

A Rubén Rivera, sin su apoyo, amor y comprensión este trabajo no hubiera sido posible.

CONTENIDO.

Federalismo y descentralización. El caso de la Provincia de Buenos Aires y La Matanza, Argentina.

Introducción.

Capítulo I Marco teórico y conceptual.

*Primera parte, federalismo fiscal
Segunda parte, descentralización
Tercera parte, hacienda pública, tributación e institucionalidad.*

Capítulo II Aspectos histórico-contextuales de la descentralización y municipio en Argentina.

*Primera parte, descentralización en Argentina.
Segunda parte, aspectos históricos del municipio argentino.*

Capítulo III El municipio en Argentina.

*Primera parte, federalismo y régimen municipal.
Segunda parte, el municipio en las relaciones fiscales intergubernamentales y descentralización.
Tercera parte, sistemas coparticipación fiscal y estructura tributaria municipal.
Cuarta parte, municipios e institucionalidad.
Quinta parte, municipios y organización política*

Capítulo IV Estudio de caso: Provincia de Buenos Aires.

*Primera parte, aspectos socioeconómicos y municipios de la provincia de Buenos Aires.
Segunda parte, Régimen municipal de la provincia de Buenos Aires e Ingresos Municipales.
Tercera parte, Programa de Descentralización Administrativa Tributaria.*

Capítulo V Estudio de caso: municipio La Matanza.

*Primera parte, Antecedentes históricos y descripción de La Matanza.
Segunda parte, ordenanza fiscal e ingresos de La Matanza.
Tercera parte, Plan Estratégico y Programa de Descentralización Administrativa de La Matanza*

Conclusiones.

Anexos.

Bibliografía.

INDICE.

Federalismo y descentralización. El caso de la Provincia de Buenos Aires y La Matanza, Argentina.

	<i>Página.</i>
INTRODUCCIÓN.	15
CAPÍTULO I, MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL	
<i>PRIMERA PARTE, FEDERALISMO FISCAL</i>	28
1.- Federalismo fiscal	28
1.1 Federalismo y descentralización.	31
1.2 Federalismo fiscal y descentralización fiscal.	32
<i>SEGUNDA PARTE, DESCENTRALIZACIÓN.</i>	34
2.- Descentralización.	34
2.1 Concepto de descentralización.	34
2.1.1 Tipos de descentralización.	34
2.1.1.1 La descentralización fiscal.	34
2.1.1.2 La descentralización política.	35
2.1.1.3 La descentralización administrativa.	36
2.1.1.4 La descentralización de mercado y la privatización.	36
2.2 Descentralización y desconcentración.	37
2.3 Justificación económica de la descentralización.	38
2.3.1 Argumentos económicos a favor de un gobierno descentralizado.	40
2.3.1.1 Grado óptimo de descentralización.	42
<i>TERCERA PARTE, HACIENDA PÚBLICA, TRIBUTACIÓN E INSTITUCIONALIDAD.</i>	44
3.- Hacienda pública, tributación e institucionalidad.	44

3.1 Hacienda Pública.	44
3.1.1 Sector público y presupuesto.	44
3.1.2 Hacienda pública descentralizada.	45
3.2 Los problemas fiscales de un estado federal.	46
3.2.1 Sistemas de coordinación fiscal.	46
3.3 Teoría del uso de las transferencias intergubernamentales.	47
3.4 Tributación e ingresos locales.	50
3.5 Hacienda local.	51
3.5.1 Principios de la hacienda local.	52
3.6 Autonomía fiscal.	52
3.6.1 Ingresos propios e ingresos autónomos.	55
3.7 Capacidad institucional	56
3.8 Conexiones organizacionales (instituciones y descentralización).	57

CAPÍTULO II, ASPECTOS HISTÓRICO-CONTEXTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO EN ARGENTINA.

<i>PRIMERA PARTE, DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA.</i>	60
1.- La reforma del Estado en Argentina.	60
2.- Descentralización en Argentina.	61
3.- Descentralización fiscal en los municipios	64
<i>SEGUNDA PARTE: ASPECTOS HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO ARGENTINO.</i>	65
4.- La influencia del federalismo en América Latina.	65
5.- Antecedentes y funciones del municipio en Argentina.	66
6.- El debate político sobre el municipio en Argentina.	69

CAPITULO III, EL MUNICIPIO EN ARGENTINA.

<i>PRIMERA PARTE: FEDERALISMO Y RÉGIMEN MUNICIPAL.</i>	74
1.- Federalismo Argentino.	74
1.1 Federalismo representativo.	74

1.2 Federalismo argentino: los municipios y su autonomía.	75
2.- Régimen municipal: categorías y competencias.	77
2.1 Categorías de municipios.	78
2.2 Competencias municipales.	80
2.2.1 Formas para determinar las competencias municipales.	80
2.2.2 Competencias municipales.	81
<i>SEGUNDA PARTE, EL MUNICIPIO EN LAS RELACIONES FISCALES</i>	
<i>INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN.</i>	83
3.- Descentralización fiscal en los municipios.	83
4.- La Constitución Nacional: aspectos fiscales y descentralización.	87
5.- Ley 23.548, Coparticipación Federal de Impuestos	87
5.1 Masa distribuible y coeficientes de distribución a las provincias.	88
5.2 Facultades tributarias de las provincias.	90
5.3 La ley 23.548 y los municipios.	90
<i>TERCERA PARTE, SISTEMAS COPARTICIPACIÓN FISCAL Y ESTRUCTURA</i>	
<i>TRIBUTARIA MUNICIPAL.</i>	94
6.- La coparticipación municipal en Argentina.	94
6.1 Masa coparticipable, distribución primaria y secundaria.	94
6.2 Criterios generales para la distribución primaria y secundaria.	95
6.3 Masa coparticipable a municipios.	96
6.3.1 La Coparticipación de recursos de origen nacional.	97
6.3.1.1 Sin afectación específica.	98
6.3.1.2 Con afectación específica.	99
6.3.2 Coparticipación de los recursos provinciales.	99
6.3.3 Regalías.	101
6.4 Fondos Especiales.	102
6.5 Otros elementos de la relación provincial-municipios.	102
7.- Ingresos y estructura tributaria municipal.	103
<i>TERCERA PARTE, MUNICIPIOS E INSTITUCIONALIDAD.</i>	108
8.- Aspectos institucionales.	108
8.1 Modernización del sector público argentino.	108

8.2 Sistemas de información municipal.	109
8.3 Gobierno electrónico.	110
8.4 La agenda municipal.	111
8.5 Planeación municipal.	114
8.6 Organismos de asistencia a municipios en Argentina.	114
CUARTA PARTE, ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS.	116
9.- Federación Argentina de Municipios (FAM). Organización Política de los Municipios Argentinos y los aspectos fiscales.	116

CAPITULO IV, ESTUDIO DE CASO: PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

PRIMERA PARTE, ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.	120
1.- Aspectos socioeconómicos de la Provincia de Buenos Aires.	120
1.1 Regiones económicas en la Provincia de Buenos Aires	121
1.2 Municipios de la Provincia de Buenos Aires: metropolitanos y del interior.	124
1.3 Representación partidaria de los municipios bonaerenses.	129
SEGUNDA PARTE, RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES E INGRESOS MUNICIPALES.	130
2.- La normatividad del régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires.	130
2.1 La Constitución Provincial de Buenos Aires.	130
2.2 Ley Orgánica de las Municipalidades	133
2.2.1 Atribuciones y competencias fiscales y presupuestarias del Concejo Deliberativo, según la Ley Orgánica	134
2.2.2 Competencias y atribuciones fiscales y presupuestarias del ejecutivo.	135
2.2.3 Aspectos Institucionales en materia de administración tributaria, según la Ley Orgánica Municipal.	137
3.- Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) de la Provincia de Buenos Aires.	138

3.1 Implementación del RAFAM	139
4. Ingresos municipales.	143
4.1 Rubros de ingreso de los municipios	143
4.1.1 Ingresos Municipales: propios y transferencias.	147
5.- Regímenes de coparticipación municipal en la Provincia de Buenos Aires.	149
5.1 Coparticipación bruta.	150
<i>TERCERA PARTE, PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA TRIBUTARIA.</i>	153
6.- Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT).	153
6.1 Implementación del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT).	154
6.2 Ley 13010.	155
6.2.1 Del inmobiliario rural.	155
6.2.2 Impuestos sobre ingresos brutos.	157
6.2.3 Impuestos Automotor.	158
6.3 Resultados del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT).	159

CAPÍTULO V, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO LA MATANZA.

<i>PRIMERA PARTE, ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DESCRIPCIÓN DE LA MATANZA.</i>	163
1.- Antecedentes históricos de La Matanza.	163
2.-Descripción de La Matanza.	164
3.- Sobre el presupuesto.	167
<i>SEGUNDA PARTE, ORDENANZA FISCAL E INGRESOS DE LA MATANZA.</i>	169
4.- La ordenanza fiscal de La Matanza.	169
4.1 Sobre las exenciones.	170
4.2 Obligaciones fiscales en el partido La Matanza.	172
4.3 Algunas Tasas Impositivas de La Matanza.	174
5.- Ingresos de La Matanza.	176

5.1 Transferencias provinciales a La Matanza.	181
5.2 Recursos a La Matanza por Descentralización Administrativa Tributaria.	183
<i>TERCERA PARTE, PLAN ESTRATÉGICO Y PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA MATANZA</i>	184
6.- Plan Estratégico de la Matanza (PEM).	184
7.- Programa de Descentralización Administrativa de La Matanza.	185
CONCLUSIONES	189
ANEXOS (Entrevistas, encuentros y consultas)	196
ANEXO 1 , Entrevista a Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires.	197
ANEXO 2 , Entrevista a Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria y Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas, ambos de la Secretaria de Economía en Olavarria, Provincia de Buenos Aires.	205
ANEXO 3 , Entrevista a Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, Provincia de Buenos Aires.	218
ANEXO 4 , Entrevista a Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación, de la Dirección General de Ingresos Públicos del municipio La Matanza, Provincia de Buenos Aires.	230
ANEXO 5 , Encuentro con Mónica Iturburu, investigadora de la gestión municipal y funcionaria del municipio de Olavarria, Provincia de Buenos Aires.	234
ANEXO 6 , Consulta Dr. Daniel Cravacuore, Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes.	239

ANEXO 7 , Dr. Claudio Alberto Tecco, Investigador sobre asuntos municipales de la Universidad Nacional de Córdoba.	242
ANEXO 8 , Encuentro con Martín Di Bella, Director Provincial de Gestión y Seguimiento Presupuestario de la Secretaría de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.	243
ANEXO 9 , Encuentro con Marina Cortéz, Directora Provincial de Programación y Gestión, de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, Provincia de Buenos Aires.	247
ANEXO 10 , Entrevista a Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios.	249
ANEXO 11 , Consulta a Juan Pablo Jiménez, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.	256
ANEXO 12 , Composición y distribución de recursos coparticipables: Argentina-México.	258
ANEXO 13 , Recursos federales a los municipios, México-Argentina.	259
BIBLIOGRAFIA	262

Federalismo y descentralización. El caso de la Provincia de Buenos Aires y La Matanza, Argentina.

INTRODUCCION.

La Descentralización en América Latina.

En la actualidad la región sigue siendo muy centralizada, de ahí el impulso de programas de descentralización tanto en países unitarios como federados.

Las haciendas de los gobiernos estatales y municipales padecen una gran dependencia de las transferencias fiscales que reciben del gobierno federal, limitando o impidiendo que puedan ejercer sus decisiones con autonomía sobre los ingresos y gastos públicos.

La descentralización a nivel mundial se ha impulsado en países con diferentes sistemas políticos y grados de desarrollo económico. Los organismos internacionales (Banco Mundial¹, CEPAL², BID), han sido los principales promotores. En América Latina este proceso inicio a mediados de los años 70 del siglo pasado. Esto como parte de la reforma del Estado, con el argumento de eficientizar y democratizar al Estado.

La descentralización que promueve la CEPAL tiene el propósito de otorgarles mayores recursos y facultades a las regiones o municipios, para que éstos tengan la capacidad de brindar la infraestructura necesaria, que facilite la creación y crecimiento de empresas y con ello el desarrollo económico local o regional.

Tanto los gobiernos estatales como los municipales han demandado una mayor descentralización del gasto de forma que les otorgue mayores recursos públicos y al mismo tiempo se determinen con claridad los criterios de distribución de estos recursos a fin de evitar la discrecionalidad.

¹ Mediante el llamado Consenso de Washington

² Mediante el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal llamado “Desarrollo económico local y descentralización” CEPAL/GTZ

En los países federados los programas de descentralización gubernamental aluden como objetivos a un fortalecimiento del federalismo y a la democratización de las relaciones intergubernamentales.

En los países unitarios uno de los propósitos que se plantean, sobre todo por el BM, CEPAL, BID, es disminuir la centralización dado que ésta dificulta el ejercicio gubernamental.

De modo que en el discurso gubernamental los procesos de descentralización apuntan a la necesidad de una mayor democracia y eficiencia en el manejo de los ingresos y egresos públicos, para los tres niveles de gobierno; federal, estatal y municipal.

Algunos gobiernos en América Latina, aludiendo a dichos objetivos, han impulsado programas de descentralización tanto a nivel nacional como a nivel estatal o provincial.

En este trabajo se estudia, entre otros aspectos, el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria, implementado por la Provincia de Buenos Aires. En el transcurso de los capítulos y en las conclusiones se determina las características y naturaleza de esta descentralización.

A continuación se ofrecen datos generales de la presión fiscal en Argentina con la finalidad de acercarnos al contexto de nuestros casos de estudio: Provincia de Buenos Aires y Municipio de La Matanza.

La presión fiscal en Argentina.

La historia de América Latina a partir de la independencia se ha caracterizado por una gran centralización de las decisiones políticas y económicas. Los recursos públicos nunca han sido suficientes para cubrir las tareas, responsabilidades y funciones del sector público.

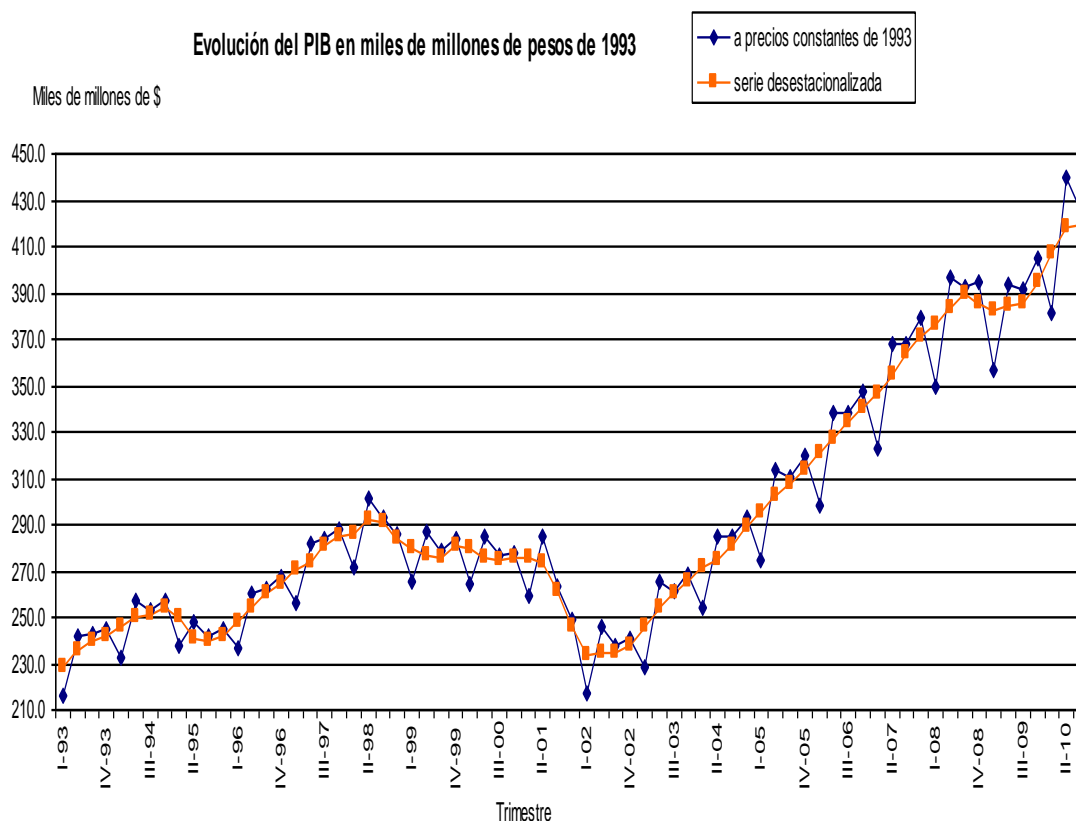
Actualmente se considera que el Estado, para cumplir con dichas funciones, requiere captar por la *vía fiscal* al menos 1/3 parte de su Producto Interno Bruto (PIB). De modo que *los impuestos* deberían ser la principal fuente de financiamiento, pero, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos están por debajo de estos niveles, en promedio la presión fiscal de la región es del 15.0% (Márquez, 2010:34).

Ante los bajos ingresos tributarios, los Gobiernos cubren su gasto público (en el mejor de los casos) con ingresos por la explotación de recursos naturales (petróleo, gas), y, en el menos deseable, con deuda pública.

El Ministerio de Economía de Argentina, indica que en 2008, la presión fiscal fue del 31.01%, muy por encima del promedio de América Latina que en 2008 fue del 15.9% (Márquez, 2010:34).

Con datos del Ministerio de Economía de Argentina, la evolución del Producto Interno Bruto de Argentina nos permite apreciar que después de la fuerte crisis económica del 2002, su crecimiento económico se ha incrementado considerablemente. Este aumento ha ido de la mano con la ampliación de la presión fiscal.

Evolución del PIB Argentina 1993-2010, Precios constantes.



Fuente: Ministerio de Economía, <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/17/graficoevolpib.xls>

Del 2001 al 2008 se observa un aumento de la presión fiscal de casi 10 puntos porcentuales, pasó del 21.14 al 31.01%. El incremento de los impuestos federales fue de 9.13 puntos porcentuales, mientras que los impuestos provinciales sólo presentaron un aumento de 0.75 puntos.

Según el Ministerio de Economía de Argentina, la presión fiscal en 2008 fue del 31.01% del Producto Interno Bruto, de éste total, los impuestos nacionales aportaron el 26.63% y los impuestos provinciales el 4.39%.

En los datos del Ministerio de Economía no figura la información de la recaudación municipal, debido a que la mayoría de las Cartas Orgánicas Municipales, que expiden Las Provincias no otorgan a los municipios la facultad de cobrar impuestos. Este tema lo abordo ampliamente en el capítulo III.

**Componentes de la presión tributaria.
Porcentaje en relación al PIB (2001-2008).**

Concepto		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I Impuestos Naciona- les	Sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	3.99	3.04	4.30	5.26	5.49	5.31	5.44	5.30
	Sobre la propiedad	1.43	1.77	2.03	2.13	2.15	2.14	2.22	2.26
	Internos sobre bienes y servicios (IVA)	8.09	7.13	7.71	9.04	8.95	9.05	9.42	9.43
	Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0.64	2.05	3.03	3.05	3.07	3.07	3.41	4.39
	Otros	0.13	0.09	0.08	0.15	0.16	0.21	0.14	0.15
	Aportes y contribuciones a la seguridad social	3.23	2.83	2.83	3.04	3.27	3.78	4.51	5.09
	Subtotal impuestos nacionales	17.50	16.91	19.98	22.67	23.10	23.57	25.13	26.63
II Impuestos provinciales	Sobre la propiedad	1.18	0.97	1.09	1.10	1.10	1.03	0.97	0.96
	Internos sobre bienes y servicios	2.08	1.97	2.35	2.58	2.75	2.82	2.97	3.21
	Otros	0.37	0.46	0.37	0.35	0.28	0.32	0.28	0.22
	Subtotal impuestos provinciales	3.64	3.39	3.81	4.04	4.12	4.17	4.22	4.39
Recaudación total	21.14	20.30	23.79	26.70	27.22	27.74	39.35	31.01	

Elaboración propia con datos de (Ministerio de Economía y Producción de la Nación, 2009).

Los impuestos nacionales se encuentran en la siguiente situación:

El IVA, en 2008, representó el 30.4% de la recaudación fiscal en Argentina, en cuanto a su monto, es el impuesto más importante, aunque en el 2002 disminuyó. Actualmente su importancia es mayor que antes de la crisis.

El Impuesto Sobre la Renta, Utilidades y Ganancias, significó, en ese mismo año, 2008, el 17.1% de la recaudación total, este impuesto ha tenido un aumento constante y gradual desde el 2001, como podemos observarlo en el cuadro anterior.

El Impuesto de Aportes y Contribución a la Seguridad Social representó el 16.4% de la recaudación total, mientras que el Impuesto sobre el Comercio y Transacciones Internacionales constituyó el 14.1%. Éste último ha tenido un incremento importante, en 2001 representaba el 3% de la recaudación total y en 2008 el 14.1%. Esto se debe al incremento de las exportaciones de granos, sobre todo de soya, debido a la fuerte demanda de los mercados internacionales.

Dadas la externalidades negativas que ha generado el aumento de las exportaciones de soya al campo argentino, el gobierno de Cristina Fernández aplicó en marzo del 2008 un incremento del impuesto a las exportaciones, que desembocó en un fuerte conflicto con las organizaciones agrícolas.³

Con respecto a los impuestos provinciales, tenemos que el más importante es el impuesto a bienes y servicios, el cual, significó en 2008 el 10.3% de la recaudación del país. El impuesto predial, segundo en importancia a nivel provincial, representó en el mismo año el 3.1%.

³ Al ser más atractiva la exportación de soya que de trigo, en el campo se ha dado un proceso denominado “sojización”, que ha generando fuerte desempleo, debido a que la soya requiere menos trabajadores para su producción.

Ante dicha situación el gobierno de Cristina Fernández en marzo del 2008, decretó un incremento a las retenciones (impuesto a las exportaciones) sobre todo a la soya, lo que generó una fuerte oposición de las organizaciones agrícolas. Estas declararon un paro nacional y bloqueos en las carreteras para evitar el abasto de alimentos a las ciudades.

El desabasto desembocó en un fuerte proceso inflacionario en los productos alimentarios, afectando a las capas populares. El conflicto continuo todo 2008. Finalmente Cristina Fernández envió al congreso un proyecto de ley sobre las retenciones a las exportaciones de granos y compensaciones a los pequeños productores, con la finalidad de que el poder legislativo resolviera la situación. La Cámara de Senadores rechazó el proyecto de ley. El 18 de julio del 2008, la presidenta Cristina Fernández, ordenó dejar sin efecto la resolución 125/08, luego de las negociaciones con los dirigentes rurales.

La distribución de los ingresos públicos de Argentina entre las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires se aborda en el capítulo III, sobre todo en la segunda parte. También se estudian las facultades tributarias de las provincias y de los municipios.

Enfoque de investigación.

La descentralización se ha convertido en uno de los objetos de estudio más abordados por académicos, organismos, instituciones, organizaciones y gobiernos. De ahí la existencia de varios trabajos que relacionan la descentralización con fenómenos políticos y económicos; los estudios más abundantes giran en torno a la descentralización administrativa.

El interés de esta tesis se centro en determinar si la descentralización, sobre todo fiscal, ha fortalecido el federalismo expresándose en una democratización de las relaciones fiscales y en un incremento de la autonomía fiscal. Los estudios existentes miden esta autonomía en función de la relación de ingresos propios y transferencias externas, dejan de lado la soberanía fiscal.

El análisis de la relación recursos propios y transferencias externas no refleja de manera clara los factores que influyen en la autonomía local, fue necesario conocer si esa determinación de recursos se basa en decisiones de los gobiernos locales o eran establecidas por otros órdenes o niveles de gobierno.

Para el análisis práctico de la soberanía fiscal, abordo de manera minuciosa el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria implementado por la Provincia de Buenos Aires. Este programa permitió analizar la descentralización en un contexto federalista latinoamericano.

Otro enfoque diferente que doy a este tema es la posición de los actores en materia de descentralización fiscal, principalmente en los municipios. Esto se puede apreciar en las entrevistas realizadas agregadas en los anexos.

Pregunta de investigación e hipótesis.

Esta investigación responde a la pregunta:

¿En qué medida la descentralización ha contribuido al fortalecimiento financiero de las haciendas públicas municipales en la Provincia de Buenos Aires de los años 2000-2008?

La hipótesis que guió esta investigación fue:

En la medida en que la descentralización otorgue potestades fiscales a los municipios, les incremente la transferencia de recursos y desarrolle su capacidad institucional (administrativa tributaria); se convierte en un instrumento para el fortalecimiento de las haciendas municipales.

Determinación del objeto de estudio y temporalidad.

Inicialmente me propuse hacer un estudio comparativo de México con Argentina, pero dicha labor se dificultó dadas las enormes diferencias de los regímenes municipales de ambos países, aunado a la recomendación de mi comité tutorial de centrarme en el caso con más trabajo, por ello, decidí abordar únicamente Argentina. Sin embargo, en algunos aspectos se hacen referencias con México. A pie de página en el capítulo II y en III dentro del mismo texto. En el anexo 12 se presenta un cuadro sinóptico de la composición y distribución de recursos coparticipables: Argentina, México. Y en el anexo 13, recursos federales a los municipios, México-Argentina.

Es importante mencionar la dificultad para la obtención de información, sobre todo en un país en el cual existen 23 regímenes municipales, es decir, uno por provincia. Por un lado, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)⁴, no concentra información financiera de los municipios.⁵ Y por otro, cada provincia, vía sus instituciones de estadística provincial, maneja con mucho recelo los datos financieros de los municipios.

⁴ El no encontrar información financiera en la página web del Instituto Nacional De Estadística y Censos (INDEC) <http://www.indec.mecon.ar/default.htm>, 11 de febrero del 2008 acudí a sus oficinas ubicadas en Av. Julio A. Roca 615, Cd. de Buenos Aires. La persona que me atendió me confirmó que el INDEC no contaba con esos datos, ya que era información que manejaba cada una de las provincias.

⁵ A diferencia del INDEC, en México el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) si proporciona información financiera de los municipios aunque no muy desagregada.

Con respecto a la Provincia de Buenos Aires, La Dirección Provincial de Estadística (DPE⁶) en su página electrónica⁷ no ofrece información desagregada de la composición de los tributos municipales. La DPE, dispone de anuarios estadísticos de 1996 al 2002, los cuales fueron sustituidos por un documento denominado *Buenos Aires en Cifras 2001-2005*, en la versión electrónica, ésta publicación tiene un apartado de información municipal, en los rubros de administración pública aparecen las pestañas de *ejecuciones presupuestarias, recaudación, cargos públicos y estadísticas electorales*, en los dos primeros señala “pagina en construcción” a pesar de que los datos son del 2001-2005. De manera que no se brinda información en la página web sobre la recaudación y ejecución presupuestaria de los municipios bonaerenses.

Durante un viaje a la Cd. de la Plata, después de varias horas de estar en la biblioteca del Ministerio de Economía Provincial y de no encontrar información financiera municipal desagregada y actualizada, pensé en pedir una cita/entrevista al Encargado de la Dirección de Coordinación Fiscal con los Municipios. Me presenté en la recepción del Ministerio e hice la solicitud, de inmediato me dijeron que ese no era el procedimiento para adquirir ese tipo de información que acudiera a prensa, ellos mismos me llevaron a las oficinas de prensa. De inmediato me di cuenta que no obtendría, por este medio, ningún resultado favorable pero seguí las indicaciones para observar el funcionamiento de dicha institución.

Me presentaron con el encargado, una vez expresado lo que quería, me mando a una oficinita con unos periodistas, volví a explicar lo que quería, el argumento fue que para obtener dichos datos tendría que acudir municipio por municipio porque si el Gobierno Provincial entregaba dicha información violaba la autonomía municipal. De modo que la defensa de la autonomía municipal se utiliza para negar información. Dado lo anterior no fue posible encontrar la composición desagregada de los ingresos municipales.

⁶ Los antecedentes de la DPE, vienen del Registro Estadístico de la Provincia de Buenos Aires, creado en 1821.

⁷ www.ec.gba.gov.ar/estadística/Ftp/anuario2002/totmuni/cuadros/21-sector%20p%FAblico/21-1.xls

La información financiera que brindo en este trabajo la encontré en Internet y gran parte fue proporcionada por María Pía Vallarino⁸, que al hacer su investigación sobre gestión del municipio de San Martín, le fue brindada por sus contactos.

Las razones por las que abordo el caso de la provincia de Buenos Aires son las siguientes:

El primero, por el hecho que en la Provincia de Buenos Aires, existe una sola categoría de municipios y ello facilita su análisis.

Segundo, porque la provincia de Buenos Aires implementó el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) que permite no sólo el análisis de la descentralización en un contexto federalista sino además el manejo de dos variables de mi hipótesis, potestades fiscales e incremento de transferencias.

Tercero, por la facilidad del desplazamiento. Desde un inicio había planteado elegir municipios del conurbado argentino para facilitar mi traslado y evitar fuertes gastos de transporte.

Cuarto, la provincia de Buenos Aires estableció el programa de Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), ello facilitaba el tratamiento de la variable de desarrollo institucional (administración tributaria), que también planteo en la hipótesis.

Quinto, por la disposición de información financiera (aunque agregada) de los municipios bonaerenses (proporcionada por Vallarino).

Sexto, mi tutor en Argentina, el Dr. Pedro Pérez, me relacionó con Mónica Iturburu, investigadora de la gestión municipal y funcionaria del municipio de Olavarría y con Daniel Cravacuore, Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, también asesor de la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y de la Federación Argentina de Municipios. Ambos me facilitaron las relaciones con funcionarios municipales y provinciales, de la Provincia de Buenos Aires.

Mónica Iturburu me sugirió consultar a funcionarios con los que ella tenía contacto, por esa razón entreviste a Fernando Demarco (Secretario de Coordinación y

⁸ Vallarino, María Pía. “Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus”. Maestría en Desarrollo Local, Universidad Nacional de San Martín.

Ejecución presupuestaria) y Marcelo Tuccio (Director de Rentas) en Olavarria. Daniel Cravacuore me facilitó un encuentro con Diego Rossi (Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Economía) en el municipio de San Fernando. Se anexan estas entrevistas.

Tanto Iturburu como Cravacuore, me advirtieron lo difícil que sería abordar el tema fiscal ya que sobre éste no conocían estudios.

En Argentina los estudios sobre el municipio se iniciaron hace 10 años, la mayoría se enfocan al estudio de la gestión gubernamental. Con el surgimiento de la Secretaría de Asuntos Municipales (antes subsecretaria) en el 2000, inicia la creación de espacios (foros) a nivel federal y provincial en donde los municipios plantean su problemática y alternativas de gobierno por ello en la tercera parte de este trabajo abordamos algunos aspectos de la agenda municipal.

En Argentina es complicado el estudio fiscal municipal por la gran heterogeneidad entre los 23 regimenes municipales existentes; la poca información; y los escasos trabajos sobre la temática. El estudio más importante lo encontré en la biblioteca del Ministerio Nacional de Economía fue elaborado en 1998 por la Dirección de Coordinación Nacional Fiscal del Ministerio, denominado *10 años en la relación fiscal nación, provincias y municipios* (1998)⁹, el cual fue de gran utilidad para este trabajo.

Dados los alcances que tiene una investigación individual, una de mis aportaciones a esta realidad tan compleja fue abordar la situación fiscal de los municipios en la Provincia de Buenos Aires, la cual desarrollo en el capítulo III, y para ejemplificar de manera más precisa la temática aborde el municipio de la Matanza en el capítulo IV, además se mencionan datos importantes de otros municipios.

Tuve serios problemas metodológicos para realizar este trabajo, sobre todo por enfrentarme con una realidad tan diferente a la mexicana, pero gracias a las orientaciones del Dr. Pedro Pérez y Mónica Iturburu en Argentina y a Marcela Astudillo en México pude darle forma.

Dada la poca disponibilidad de información en algunos casos sólo se obtuvo información del 2000 al 2005 y en otros del 2000 al 2008.

⁹ Este documento no se encuentra en la página web del Ministerio Nacional de Economía, Argentina.

Objetivos alcanzados.

- Se logró comprobar mi hipótesis.
- Se expone el funcionamiento del sistema fiscal argentino.
- Se indagó de manera general los regímenes municipales y de manera particular el régimen municipal de la provincia de Buenos Aires.
- Se analizaron las repercusiones del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en el federalismo.
- Se evidencian los resultados del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en las haciendas públicas municipales de la Provincia de Buenos Aires.
- Se identificaron las características y finalidades de este programa de descentralización.
- Se señalan las causas de la dependencia financiera de los municipios.
- Se logró conocer la posición de los actores más importantes con respecto a la descentralización fiscal.
- Se retomó el debate histórico del papel de los municipios en Argentina.
- Se realizó un estudio normativo y positivo del federalismo en Argentina.

Contenido.

Al inicio de esta investigación me resultó complicado determinar si el objeto de estudio, sería la descentralización o el federalismo; pero después del desarrollo del marco teórico me quedó clara la diferencia de ambos y al mismo tiempo su relación. Por ello, finalmente decidí abordar la descentralización en un contexto federalista.

El desarrollo del marco teórico y conceptual tiene la finalidad de generar un debate teórico entre los conceptos básicos que guían esta investigación: federalismo y descentralización. Dado que el análisis se da primordialmente en el ámbito fiscal, esto implicó el estudio de la hacienda pública descentralizada, el tipo de transferencias intergubernamentales, la autonomía y soberanía fiscal y la capacidad institucional.

El concepto de descentralización se desdobra en varias dimensiones: económica, fiscal, política y administrativa. Para facilitar su estudio teórico es necesario delimitar y explicar el contexto en el que se explora, por ello, hemos ahondado en el federalismo fiscal.

Aunque este trabajo se aborda desde la perspectiva económica y administrativa, no se dejaron de lado algunas implicaciones políticas de la descentralización. Esto se refleja de forma evidente en la exposición de los casos de estudio.

Con este trabajo contribuyo en el debate de los alcances y limitaciones de la descentralización en los sistemas federativos latinoamericanos.

En el capítulo II abordo los aspectos histórico-contextuales en los que surge el municipio en Argentina y el debate sobre su papel en la estructura del estado. También retomo algunos aspectos de la reforma del estado y la descentralización.

En el capítulo III, hago una generalización del régimen municipal argentino; su autonomía y facultades dentro de un sistema federalista. Desarrollo el sistema de coparticipación federal de impuestos, su funcionamiento, criterios de distribución y su relación con los municipios. Para facilitar su explicación elaboré varios cuadros sinópticos.

También el capítulo III, brindo algunos datos de México, la finalidad es hacer algunas referencias entre estos dos sistemas federalistas en el aspecto fiscal.

En el capítulo IV, desarrollo el caso de estudio de la provincia de Buenos Aires. Además de tratar el régimen de coparticipación fiscal con los municipios, me enfoco en los programas de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) y Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM).

En el capítulo V, a manera de ejemplo, trato el caso del municipio de La Matanza, principalmente su ordenanza tributaria, sus ingresos, su plan estratégico y un programa de descentralización administrativa que implementó el municipio en su demarcación.

Finalmente se plantean las conclusiones y se agregan los anexos y bibliografía.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

Primera parte, Federalismo Fiscal.

Segunda parte, Descentralización.

Tercera parte, Hacienda pública, tributación e institucionalidad.

CAPÍTULO I

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

PRIMERA PARTE, FEDERALISMO FISCAL

Como se señala en la introducción, la finalidad de este capítulo es generar un debate teórico sobre el federalismo y descentralización y como la relación de estas dos variables repercute en las haciendas locales.

1.- Federalismo fiscal

El federalismo presupone varios órdenes de gobierno en un mismo país, con poderes soberanos para tomar decisiones en los asuntos políticos y económicos, lo que puede dar pie a una lucha entre intereses locales y nacionales, y generar una relación de fuerzas, intereses, instituciones, ideas, relaciones económicas, condiciones administrativas y normas jurídicas, (Retchkiman, 1975:19-20).

Visto así el federalismo puede enfocarse como un acuerdo espacial de poder político entre los distintos ámbitos de gobierno; involucra varios aspectos como el económico, administrativo, político, jurídico y financiero (Ayala, 2005:349).

De modo que el federalismo fiscal analiza las actividades del Estado tales como: ¿Qué se hace (el estado)?, ¿Cómo se está financiando lo que se hace?, ¿Qué ámbito de gobierno lo hace?

El federalismo fiscal se puede apreciar desde dos perspectivas: La constitucional (fijación de las reglas del juego) o normativa, como debería de ser y la funcional (el análisis de los efectos de dicho juego) o positiva, como es en realidad. En este trabajo abordo los dos enfoques.

La teoría del federalismo se apoya en distintas áreas de la economía pública entre las que destacan: La teoría de los bienes públicos,¹ La teoría de la incidencia fiscal,² y La teoría de la elección pública.³

Los argumentos del federalismo fiscal para adoptar una estructura federal son: reglas para asignar recursos federales entre los órdenes de gobierno, transferencias intergubernamentales de ingreso y modelos que garanticen una estructura fiscal eficiente y equitativa. Stiglitz concibe al federalismo fiscal como “El reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central y las regionales y locales” (Stiglitz, 2000:651).

El hecho que en el federalismo existan órdenes de gobiernos con poderes soberanos para gastar e imponer, genera problemas en las relaciones fiscales.

Aunque el federalismo suponga que los distintos órdenes de gobierno tienen soberanía para gastar e imponer, en lo hechos no sucede. De forma que se dan negociaciones y ajustes permanentes tanto en lo político, económico y administrativo. (Retchkiman, 1975:78).

En el federalismo fiscal, el primer problema que surge en relación con los ingresos locales, es el reparto y coordinación de las distintas figuras fiscales entre los niveles de Hacienda.

El federalismo fiscal comprende dos tipos de relaciones fiscales intergubernamentales: las verticales y horizontales. Las primeras son aquellas que surgen entre las haciendas de los distintos órdenes de gobierno; buscan la satisfacción de los requerimientos de los servicios públicos de todos los habitantes de la nación. Las segundas, se dan entre las haciendas del mismo nivel; orientándose básicamente a evitar las

¹ La teoría de los bienes públicos, estudia los problemas que surgen en la provisión de bienes públicos, por parte del gobierno federal, estatal y municipal. Intenta responder a las preguntas; ¿Qué nivel de gobierno es más eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos? ¿La provisión debe ser descentralizada o centralizada?, ¿Cuál nivel de gobierno mejora la equidad en la provisión de bienes públicos? (Ayala, 2005:349).

² La teoría de la incidencia fiscal, analiza la capacidad de pago de los gobiernos locales. Esta teoría ayuda a responder los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles gobiernos locales deben pagar más impuestos?, ¿Cuáles son los gobiernos de la federación que deben recibir más ayuda fiscal? ¿Cuál es la capacidad de endeudamiento de los distintos gobierno de la federación?, ¿Cuáles son los criterios que deben normar las relaciones financieras intergubernamentales?, ¿Cuáles son los criterios normativos para establecer el nivel de participaciones federales de los recursos fiscales entre los gobiernos de la federación? (Ayala, 2005:349-350).

³ La teoría de la elección pública, estudia el papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal, las participaciones a los estados de la federación y las negociaciones sobre la responsabilidad de los gobiernos federales en la provisión de bienes y servicios públicos (Ayala, 2005:350).

externalidades y el desplazamientos de riqueza de las zonas pobres a las más ricas. (Astudillo, 2001:299)

Oates desde la perspectiva económica, considera que el federalismo es la forma de gobierno más deseable porque combina las ventajas de la centralización y descentralización. En un sistema federal coexiste tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores a la central. Toma decisiones cada una, con respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones.

Una de las preocupaciones de Oates es darle un significado económico al federalismo, diferente al análisis de la división y uso del poder, a él no le interesa el estudio del federalismo desde el punto de vista político o del ejercicio del poder sino desde el punto de vista de la eficiencia económica, es decir, del ejercicio eficiente de cada una de las actividades del sector público por nivel de gobierno, dejando de lado la capacidad de decisión en términos de autonomía política y financiera que pudiera tener cada nivel u orden de gobierno.

Para él, el atractivo de una forma federal de gobierno es la combinación de la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno asume las funciones del sector público que pueda desempeñar, no intenta cumplir todas.

Oates define a un gobierno federal como aquel que tiene un sector público con niveles centralizados y descentralizados en la toma de decisiones. Las elecciones hechas a cada nivel, respecto a la provisión de servicios públicos, están determinadas en gran medida por la demanda de servicios públicos de los residentes en las respectivas jurisdicciones.

Para Oates, la estructura del gobierno repercute en la eficiencia económica. Ésta no sólo implica asignar óptimamente el gasto, sino también cobrar y recaudar, en base a las potestades fiscales y capacidades económicas, los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades públicas, me centraré básicamente en este aspecto en los siguientes capítulos.

En términos económicos, para Oates, la mayoría de los sistemas federales son descentralizados, ya que no son totalmente centralistas ni tampoco tienen una descentralización extrema. El federalismo es una forma óptima de organización del sector público, el problema es encontrar el grado apropiado de descentralización(Oates, 1977:37).

1.1 federalismo y descentralización.

Se puede afirmar que la descentralización es parte del federalismo, pero descentralización no significa necesariamente federalismo.

La diferencia esencial entre el federalismo y la descentralización, radica que el primero es un sistema político o forma de gobierno en el cual los órdenes gubernamentales tienen soberanía y autonomía política, mientras la descentralización es un proceso -puede ser político- que cede facultades, atribuciones, recursos a los ámbitos de gobierno; depende en la mayoría de los casos de la voluntad política del gobierno central o estatal.

La descentralización se ha impulsado en América Latina, tanto, en países federados y unitarios. Teóricamente en países federados tiene el objetivo de fortalecer el federalismo. En los países unitarios, disminuir la centralización para hacer funcional la estructura administrativa.

Marcela Astudillo considera que la descentralización es la prueba de existencia del federalismo. Justifica la centralización de aquellas atribuciones que garanticen la unidad del Estado. Hace referencia a Serra Rojas “por relación descentralizada se entiende a la delegación de funciones en órganos que guardan personalidad propia y autónoma, no sujeto a la jerarquía de la autoridad central” (Astudillo, 2001:296).

Ante los problemas que genera la centralización, los gobiernos han implementado diversos tipos de descentralización, principalmente la administrativa. Dejan de lado la descentralización política, ya que ésta significa transferencia de poder. Al respecto, Pedro Pérez, considera que los gobiernos centrales transfieren carga de crisis económica y política, pero de ninguna manera poder (Pérez, 1991:323).

El punto central dentro de un sistema federado es el grado de descentralización que se requiere, para hacer, por un lado, eficiente al sector público estructurado en ámbitos de gobierno y, por otro, permitir el ejercicio de la autonomía de cada orden de gobierno. Es decir, no se puede diseñar un modelo de descentralización que priorice lo económico por encima de lo político —como lo propone Oates— ni viceversa.⁴

⁴ *Vid.* el punto 2.3 de este capítulo sobre la justificación económica de la descentralización.

En este trabajo analizo el proceso de descentralización (fiscal) dentro de los países federados, por tal razón, me centro en el análisis del grado y características de la descentralización (fiscal) de los casos seleccionados.

Los organismos internacionales —CEPAL, BID, BM— han impulsado la descentralización administrativa o fiscal en países unitarios y federados, sin cuestionar la naturaleza antidemocrática de las relaciones intergubernamentales. Ésta política tiene la finalidad de incrementar la eficiencia económica del sector público.

La concepción de federalismo fiscal de Ayala, nos permite apreciar la relación entre federalismo y descentralización “federalismo fiscal [es] un proceso económico y político que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno en los modelos de la administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y en general en la forma de toma de decisiones” (Ayala, 2005:350).

De modo que con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan una mayor descentralización fiscal en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y una mejor distribución de responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno para atender a las necesidades de equidad fiscal, ésta concepción de federalismo retoma tanto lo político y económico.

1.2 Federalismo fiscal y descentralización fiscal.

Hasta aquí he relacionado el federalismo con la descentralización de forma general, a continuación retomo a Nicolás Pérez, quién hace una interesante diferenciación entre la teoría del federalismo fiscal y la descentralización fiscal, advierte de la expoliación sobre todo de carácter político que se ha hecho al federalismo fiscal con la teoría de la descentralización fiscal, y la gravedad de considerarlos sinónimos (Pérez, 2006:1-19).

Señala que la teoría de la descentralización fiscal se ocupa fundamentalmente de los problemas económicos, del arreglo espacial de las finanzas públicas, mientras que el federalismo fiscal se encarga de la problemática del arreglo espacial del poder expresado a través de las finanzas públicas -una función pública, representativa del poder político-.

La problemática del federalismo fiscal es dual: político/económico, esta es la naturaleza y sentido del federalismo fiscal y su distinción de la teoría de descentralización

fiscal. El federalismo fiscal se aplica, por lo general, al modelo federal de organización del Estado; la descentralización fiscal se implementa en cualquier forma de organización nacional.

La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles; el federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal sobre la premisa de preservar siempre la forma, principios, filosofía y objetivos del federalismo como sistema político.

El criterio rector de la teoría de la descentralización fiscal es la optimización en el arreglo espacial de las funciones fiscales; el criterio rector del federalismo fiscal es la preservación de los atributos del sistema federal, principalmente, el de la autonomía de las partes, no sólo en el sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de ésta sobre las políticas públicas en materia financiera), en el contexto de una armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.

Para la teoría de la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal de un problema de ajuste, en caso de que se den reasignaciones de funciones fiscales.

En la teoría de la descentralización fiscal las soluciones al equilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den básicamente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

Para Nicolás Pérez, la teoría de la descentralización fiscal tiene básicamente dos características: se encuentra estructurada desde el punto de vista normativo y su contenido es exclusivamente economicista.

Analizó algunos aspectos de la descentralización fiscal, porque puede ser un instrumento para fortalecer al federalismo.

SEGUNDA PARTE, DESCENTRALIZACIÓN.

2.- Descentralización.

2.1 Concepto de descentralización.

En general defino a la descentralización como el proceso que cede o transfiere una serie de facultades, atribuciones, recursos, y sobre todo capacidad de decisión, de un nivel de gobierno superior a otro inferior. Este proceso, en un contexto federal, tendría como finalidad fortalecer al federalismo.

En nuestros casos de estudio, analizo las características y naturaleza de la descentralización. A continuación abordaremos los tipos de descentralización, su justificación económica, el grado óptimo de la descentralización y su diferenciación con la desconcentración.

2.1.1 Tipos de descentralización.

El tipo de descentralización se desprende del carácter de la materia, es decir, de la naturaleza de la facultad o competencia que se transfiere. No podemos hablar de una forma pura de descentralización, ya que cualquiera de ellas siempre repercutirá en otras. Por ejemplo, la descentralización fiscal, repercute no sólo en la administrativa sino también en la política. Por esta razón, además de abordar el concepto de descentralización fiscal (hilo conductor de esta investigación) defino los diferentes ámbitos de la descentralización.

2.1.1.1 La descentralización fiscal.

Dado el interés de analizar la relación del proceso de descentralización con la hacienda local, desarrollamos el concepto de descentralización fiscal.

Gabriel Aghón la define como aquella que “ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central” (Aghón, 1993:8).

La descentralización fiscal, es uno de los aspectos más complejos del proceso de descentralización, ésta se centra en la transferencia de competencias, atribuciones potestades y recursos fiscales de un hacienda central a las haciendas públicas de los gobiernos subnacionales.

Falletí conceptualiza la descentralización fiscal como “...el conjunto de medidas tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno. Esto puede hacerse aumentando la proporción de transferencias de niveles altos de gobierno a otros más bajos; aumentando la capacidad de recolección de ingresos de los niveles subnacionales (ya sea por mayor autonomía para fijar sus bases y tasas impositivas, o para contraer deuda), o delegando impuestos que eran previamente nacionales a los gobiernos subnacionales” (Falletí, 2004:21).

Para efectos de esta investigación defino a la *descentralización fiscal como el instrumento dentro del federalismo fiscal que transfiere de un nivel de gobierno (superior) a otro (inferior) atribuciones, competencias, potestades fiscales y recursos tributarios, de modo que permite el fortalecimiento institucional de las haciendas locales.*

2.1.1.2 La descentralización política.

La descentralización política es una redistribución del poder entre órdenes de gobierno, Éstos tendrán como base la soberanía ciudadanía en el nombramiento de autoridades locales, de forma que conlleva a la independencia real del ente descentralizado en la toma de decisiones. Los diversos entes pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia (Anaya, 1997:143-145). Este tipo de descentralización les brinda autonomía a los entes descentralizados.

2.1.1.3 La descentralización administrativa.

Anaya Cadena concibe a la descentralización administrativa como aquella en la que el órgano central delega facultades o atribuciones a niveles subnacionales para administrar la prestación de ciertos servicios públicos y la atención de asuntos institucionales. En general se realiza por la vía legal (Anaya, 1997:141-143).

La descentralización administrativa es un instrumento que permite la distribución de autoridad y responsabilidades en los niveles de gobierno, mediante la transferencia de capacidad de decisión y coordinación. Tiene como propósito dar movilidad y dinamismo a los órganos que prestan los servicios públicos y atienden los asuntos institucionales.

2.1.1.4 La descentralización de mercado y la privatización.

Es importante tener en cuenta la descentralización de mercado⁵ dado el peso económico y la finalidad política que ha tenido en los últimos años. Victoria E. Rodríguez la conceptualiza como “un proceso de creación de las condiciones en la que bienes y servicios se proveen por mecanismos de mercado, primordialmente a través de las preferencias manifestadas por los individuos” (Rodríguez, 1999:40).

La privatización de entidades públicas, según esta autora es una descentralización hacia los mercados (al igual que la descentralización fiscal o política se hace a nivel territorial). Su objetivo es llegar a un entorno institucional de competencia y mayor eficiencia.⁶

La privatización de los servicios públicos significa que las empresas privadas ofrecen servicios e instalaciones que antes eran suministrados por el sector público, o bien que empresas privadas pueden operar la administración y operación de servicios en instalaciones públicas, para ello crean asociaciones públicas-privadas.

Esta descentralización de mercado en lo que se refiere al suministro de servicios públicos, cambia la categoría de *ciudadano* a la de *consumidor o cliente*, y aplica por

⁵ La descentralización de mercado se inició con las políticas de liberación económica y la desregulación del sector privado. Reduce las restricciones legales para la participación del sector privado en el suministro de bienes y servicios públicos.

⁶ La privatización no asegura ni la competencia ni mayor eficiencia económica.

consiguiente el *principio de exclusión* de mercado, es decir, solo quién paga el servicio público puede acceder a él. Deja de ser obligación del Estado (derecho del ciudadano) la satisfacción de necesidades públicas.

2.2 Descentralización y desconcentración.

Este punto tiene la finalidad de distinguir entre descentralización y desconcentración.

La desconcentración administrativa es una forma de organización integrada con órganos a los que se les encomienda realizar determinadas actividades, sin que éstas pierdan relación jerárquica con el órgano central. Esta forma de organización permite traspasar determinados servicios de la administración central a órganos o servidores públicos de la misma, con sede en algunas regiones o zonas del propio territorio. Es realizada por la vía legal, tiene la finalidad de reubicar decisiones y atribuciones en órganos geográficamente más cercanos a sus beneficiarios (Anaya, 1997:143-146).

Aparentemente la similitud entre descentralización y desconcentración es la transferencia de competencias; sin embargo, la diferencia radica en la naturaleza política del ente que recibe dicha transferencia. En la descentralización, el ente que recibe la competencia se convierte en titular de la misma, sin que pueda ser sustituida por el ente central. En la desconcentración lo único que se transfiere es el ejercicio de la competencia y no la titularidad. Por tanto, el criterio básico de distinción entre descentralización y desconcentración es el concepto de personalidad jurídica, de modo que la descentralización es la transferencia de funciones o competencias de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas (territoriales e institucionales), en tanto, que la desconcentración es la transferencia de competencias entre órganos de una misma persona jurídica.

La distinción también se basa en el hecho de que el ente u órgano receptor de la competencia este o no sometido a la jerarquía de autoridades centrales del Estado.

Vicente Anaya señala que en América Latina la mayoría de las regiones no son concebidas con personalidad jurídica; sin embargo, en algunos países se les atribuyen auténticas competencias de decisión, sin estar sometidas a las autoridades centrales. Para él, la distinción entre descentralización y desconcentración tiene una dimensión política de la

que se derivan varios aspectos como la subdivisión del espacio político. Esto conlleva a la distribución espacial del poder. Con la descentralización se pretende una redistribución del poder en términos democráticos a partir del Estado⁷ y en provecho de las comunidades locales.

Esta dimensión política está vinculada a los derechos relacionados con la legitimidad procedente del sufragio universal. Por el contrario, la desconcentración no es un proceso político, porque tiene por objeto transferir a un funcionario local del Estado ciertas atribuciones antes asignadas a un ministerio. Su efecto es aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado, sin afectar el poder del propio Estado (Anaya, 1997:142-143). La desconcentración se refiere a la delegación de un funcionario para que realice o actúe a nombre del superior, pero sin ningún traspaso de autoridad (Retchkiman, 1975:38).

2.3 Justificación económica de la descentralización.

Una vez abordada la relación entre descentralización y federalismo, su diferenciación con la desconcentración y los tipos o dimensiones de la descentralización, trataré su aspecto económico bajo la perspectiva de Oates.

Oates basa su estudio económico de la descentralización en el análisis del sector público de Musgrave. Concluye, el sistema que mejor asegura la resolución de los problemas de asignación, distribución y estabilización es el federal. No hace una diferenciación entre federalismo y descentralización, asume el federalismo como un sistema descentralizado, para él el problema radica en cuánto y qué descentralizar.

De las tres funciones del sector público: estabilización, distribución y asignación (Musgrave, 1969:9-23); Oates considera que no es posible descentralizar la función estabilizadora ni la distributiva, mientras que es viable realizarla sólo en algunos servicios de la función de asignación.

Su análisis teórico se basa en las limitaciones económicas que tiene un gobierno local en el desarrollo de estas tres funciones. Argumenta que los gobiernos locales al ser

⁷ Siempre y cuando, ceda poder político.

economías totalmente abiertas no pueden controlar la oferta monetaria y por tanto, no pueden implementar una política monetaria.

Con respecto a la política fiscal, como las economías locales son muy abiertas, sus miembros comprarían en otras localidades los bienes y servicios que consumen, pagando con ello impuestos a otros gobiernos locales. Por tal razón, no podrían establecer políticas fiscales para la implementación de programas de gasto e ingreso público. La política fiscal local estaría muy limitada.

Si el gobierno local intentará financiar su déficit público con deuda, implicaría un costo futuro para los residentes locales (ya sea aumentando los impuestos o creando nuevos)

Considera que el gobierno central tiene posibilidades de hacer buen uso de las políticas fiscales y monetarias para mantener a la economía en niveles altos de producción con poca inflación.⁸ En contraste los gobiernos locales están restringidos en su capacidad de regular el nivel agregado de la actividad económica de su jurisdicción. Argumenta que los movimientos cíclicos en la actividad económica agregada son de amplitud nacional y sólo pueden ser tratados por políticas anticíclicas que operan a escala nacional. Por ello, para Oates tanto la función de estabilización como la de distribución no pueden descentralizarse, son ejecutadas de mejor manera por el gobierno central.⁹ Tales argumentos dejan exclusivamente en manos del gobierno central las políticas de desarrollo económico.

Oates advierte que es más difícil para un gobierno local aplicar programas de redistribución, ya que éste tendría que aumentar los impuestos a los sectores más ricos de su jurisdicción generando a largo plazo la salida de éstos y la entrada de pobres en busca de los beneficios de la política distributiva, con ello, la consiguiente caída del nivel de renta per cápita de la comunidad local. Considera que una política redistributiva tendría mayores posibilidades de éxito a nivel nacional. Parte del supuesto de que cada nivel de gobierno debe financiar sus propias políticas.

⁸ Las políticas monetarias (neoliberales) en la mayoría de los países de América Latina se caracterizan por priorizar el control de la inflación y tener bajos niveles de producción (alto desempleo y raquítico crecimiento económico).

⁹ Ante la competencia electoral varios gobiernos subnacionales, han reorientado parte de su presupuesto en políticas distributivas (becas, despensas), desgraciadamente en muchos de los casos con criterios electorales.

Calderón Rodríguez cuestiona que la función de estabilización y distribución deba corresponder exclusivamente al gobierno federal y la de asignación en algunos servicios a los gobiernos locales. Debido a que este planteamiento no les brinda teóricamente ninguna posibilidad de promover políticas de desarrollo local¹⁰ a los gobiernos regionales y municipales.

Una de las propuestas de Calderón Rodríguez es el impulso de relaciones interregionales. Aun cuando las políticas de estabilización y redistribución puedan aplicarse eficientemente por el gobierno federal, no debe pasarse por alto la participación de las autoridades locales en la promoción del desarrollo regional (Calderón, 1998:89-90).

Con respecto al problema de asignación, Oates señala que cierta clase de bienes y servicios es mejor que sean proporcionados por el gobierno central (para garantizar un nivel homogéneo de calidad), que por los gobiernos locales; sin embargo, considera que esta función debe realizarse por los gobiernos locales.

Es importante resaltar que Oates hace este análisis teórico partiendo del supuesto de que cada nivel de gobierno financia las funciones que realiza, basa su análisis un sistema de separación de cobro de impuestos. Continuo con este análisis teórico.

2.3.1 Argumentos económicos a favor de un gobierno descentralizado.

Oates revela que uno de los principales defectos de un sistema unitario es su insensibilidad a la diversidad de preferencias de los residentes de las distintas localidades. La provisión central de un bien público tendrá como resultado niveles similares de consumo en todas las comunidades; sin embargo, tales niveles de consumo no pueden ser eficientes al no tener en cuenta las diferencias de gustos de los residentes en las distintas comunidades. Estas necesidades dependerán del nivel económico, escolaridad, la infraestructura urbana, etc.

¹⁰ En la práctica los gobiernos locales, realizan con menor alcance las tres funciones del sector público (menos monetarias); por ejemplo, implementan políticas de empleo (fomento de microempresas) de redistribución (reparto de becas y despendas -aunque más con fines clientelares que de equidad-). En los últimos años los gobiernos nacionales latinoamericanos no han tenido la capacidad de llevar a cabo en forma “eficiente” las funciones de estabilización y distribución.

Para él, el elemento esencial de la eficiencia económica es que proporciona la mezcla de *out put*¹¹ acorde a las preferencias de los individuos que componen la sociedad y si todos los individuos están obligados a consumir el mismo nivel *out put*, el resultado es una asignación ineficiente de recursos, “...una forma de gobierno descentralizada ofrece, por tanto, la perspectiva de una eficiencia económica más elevada, proporcionando un conjunto diversificado de *out put* de cierto bienes públicos que se ajustan más exactamente a los diferentes gustos de los grupos de consumidores”¹²(Oates, 1977:28).

Con la finalidad de darle una solución de mercado a las preferencias de los consumidores en la determinación de necesidades sociales, Oates retoma la teoría de Charles Tiebout, sobre la posibilidad que tienen los consumidores de seleccionar en cierta medida un lugar de residencia en una jurisdicción que proporcione estructuras fiscales perfectamente adaptadas a sus preferencias. Al producirse niveles eficientes de *out put* de ciertos bienes públicos, se convierte en una de las ventajas de la descentralización, al permitirle al gobierno local producir o proveer diferentes niveles de *out put* de ciertos bienes públicos, de tal manera que los recursos se empleen más eficientemente para satisfacer las preferencias de los consumidores.

Otro argumento a favor de la descentralización es una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos. También da lugar a presiones competitivas que resultan de un número mayor de productores (sobre todo en las licitaciones de obra pública y adquisiciones de materiales), tales presiones impulsarán la adopción de técnicas de producción más eficientes. Si por el contrario un gobierno central proporciona todos los bienes públicos sin competidores se pueden esperar menos intentos de innovación y eficiencia.¹³

¹¹ Volumen de producción o cantidad producida.

¹² La teoría económica parte del supuesto que el consumidor elige libremente, está informado y tiene varios oferentes para decidir. De modo que se piensa que la elección de preferencias esta libre de cualquier influencia política o social.

¹³ Los neoinstitucionalistas critican que en los países subdesarrollados, los mercados no generan una gran cantidad de oferentes por la existencia de monopolios, los cuales han crecido al amparo del poder público y no en base a la eficiencia económica.

Para Oates las características económicas deseables del sector público descentralizado son:

- Proporciona un medio a través del cual pueden ajustarse los niveles de consumo de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad, de tal manera, que la asignación de recursos esta en función de los gustos de los consumidores.
- Promueve la innovación¹⁴ y con ello da lugar a presiones competitivas.
- Un sistema de gobiernos locales que pueda proporcionar un contexto institucional que estimule una mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costos de los programas públicos.

2.3.1.1 Grado óptimo de descentralización.

El grado óptimo de descentralización variará entre los diferentes países. Para Oates el problema teórico medular del federalismo fiscal es la determinación de la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisiones (Oates, 1977:38). Como ya se mencionó anteriormente, el planteamiento consiste en que el gobierno central debe asumir la responsabilidad de la estabilización, distribución y la asignación de unos *out put* eficientes en ciertos bienes públicos, y los gobiernos locales la asignación o provisión de algunos bienes públicos básicamente locales.

Para darle mayor sustento a su planteamiento, propone su teorema de descentralización el cual supone que un bien publico será provisto de forma más eficiente por el gobierno local, *“para un bien publico...será siempre más eficiente que los gobiernos locales provean los niveles de out put Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de out put para todas las jurisdicciones”* (Oates,1977:54) La racionalidad de su teorema se basa en *“... que el bienestar se maximiza si cada gobierno local provee el out put pareto-eficiente a los miembros de la comunidad. Cualquier otro nivel de out put del bien en la jurisdicción que*

¹⁴ En México el CIDE organiza cada año el premio “las mejores prácticas e innovaciones municipales”, en el cual reconoce las mejores acciones de gestión o políticas públicas de los gobiernos locales.

no satisfaga esta condición reducirá necesariamente el nivel de satisfacción por lo menos de un individuo de la comunidad” (Oates,1977:59)

El teorema hace proposiciones importantes:

Primero.- supone que los costos de provisión del bien en cada jurisdicción sean cuando menos iguales a los del gobierno central y los respectivos gobiernos locales.

Segunda.- los incentivos para la descentralización sean mayores cuando más varíen los niveles eficientes de *out put* entre las jurisdicciones. Para una población las ganancias del bienestar por la provisión descentralizada de un bien será mucho mayor, cuando más alta sea la diversidad en las demandas de los consumidores geográficamente agrupados.

De tal forma, que es posible imaginar un sistema federal, formulado por una multiplicidad de niveles de gobierno, en el que cada uno es responsable de la provisión de un nivel eficiente de *out put*.

Este teorema es útil en el análisis de la teoría de la hacienda federal, Oates indica “... *en ausencia de ahorros de costos por la provisión centralizadas de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. De este modo el teorema establece en ausencia de otros tipos de beneficios compensadores por el control centralizado, una presunción a favor de la hacienda descentralizada” (Oates, 1977:81)*

Esto implica que la posición de un individuo puede mejorar sin reducir el bienestar de cualquier otro, si se produce la provisión descentralizada del bien en vez de la centralizada, también afecta la medida y agregación de los excedentes del consumidor. La provisión descentralizada amplía el conjunto de combinaciones de niveles de consumo entre los individuos del sistema. El análisis de Oates nos sirve para acercarnos a las necesidades de financiamiento que cada nivel de gobierno debe tener para cada una de las funciones que en teoría o en la práctica debe cubrir.

TERCERA PARTE, HACIENDA PÚBLICA, TRIBUTACIÓN E INSTITUCIONALIDAD.

3.- Hacienda pública, tributación e institucionalidad.

3.1 Hacienda Pública.

El estudio de la Hacienda Pública abarca aquellas acciones de la economía pública que surgen de las operaciones del presupuesto público (Musgrave, 1969:3). Tienen como objetivos, conseguir ajustes en la asignación de recursos, lograr ajustes en la distribución de la riqueza y la renta, y alcanzar la estabilidad económica.

La teoría de la Hacienda Pública concentra su interés en las decisiones del sector público en relación a los ingresos y gastos públicos.

Históricamente el gasto público es el punto de partida de la actividad financiera del Estado. Si no existiera el gasto público no habría necesidad de recaudar impuestos ni el apremio de tener un sistema tributario. El objetivo de un sistema impositivo es crear la idea general de justicia, en el que todos los ciudadanos contribuyen de la misma forma en la financiación de los gastos colectivos.

3.1.1 Sector público y presupuesto.

El sector público es aquella parte de la economía nacional cuya decisión y actividad depende de los poderes públicos. Tradicionalmente, la tarea básica del sector público ha sido la de garantizar la administración del Estado. El peso del sector público dentro de la economía refleja la relación entre el gasto público total y el Producto Interno Bruto (PIB) (Albi, 2000:14).

El sector público necesita instrumentos que se encuentran en el presupuesto como la ordenación y planificación para lograr los objetivos básicos: el control de las actividades, la eficiencia y efectividad.

El presupuesto es la traducción anual o de más plazo de los programas, por mandato constitucional hace el ejecutivo y aprueba el legislativo, pero además el

presupuesto tiene una serie de elementos que lo hacen un instrumento valioso, mediante él, el Estado informa: cuánto, en qué, dónde, cuándo va a gastar y sobre todo el esquema de tributos y tarifas.

Los presupuestos a nivel estatal/provincial o municipal, no contemplan los elementos del comportamiento de la economía nacional, pero sí brindan el esquema de tributos y tarifas de los servicios públicos locales: cómo, en qué, dónde y cuándo se gastará el presupuesto local. Independientemente del nivel de gobierno las dos funciones básicas del presupuesto son el control de la actividad pública y la racionalización de las decisiones públicas -efectividad y eficiencia- (Albi, 2000:42).

3.1.2 Hacienda pública descentralizada.

El sector público se divide en niveles territoriales de decisión, en los hechos implica la existencia de gobiernos regionales y locales (central/regional/local, para el caso de países federados y central/local en los unitarios), se reparten entre sí el poder decisorio (Albi, 2000:159). De tal manera que una buena parte de las decisiones públicas se descentralizan espacialmente desde el gobierno central a los gobiernos regionales y/o locales. Los ciudadanos quedan sujetos a la jurisdicción de varios órdenes o niveles de gobierno.

El hecho que los gobiernos de los países se descentralicen territorialmente y al mismo tiempo existan tantas diferencias en el número de niveles de gobierno, así como en la distribución de competencias, plantea una serie de cuestiones ¿Cuántos ámbitos de gobierno debe haber? ¿Cómo se deben repartir las competencias entre los ámbitos de gobierno? ¿Qué esquemas de cooperación entre ámbitos deben establecerse? (Albi, 2000:160). La parte de la Hacienda pública que analiza estas cuestiones se le denomina teoría del federalismo fiscal,¹⁵ en lo esencial esta teoría aborda cómo debe organizarse el proceso de adopción de decisiones, es decir, la organización de los gobiernos.

¹⁵ *Vid.* de este capítulo el apartado 1.1 sobre federalismo fiscal.

3.2 Los problemas fiscales de un estado federal.

Marcela Astudillo señala que la división en las actividades gubernamentales en diferentes ordenes de gobierno en la estructura fiscal genera dificultades debido a que éstos gobiernos tienen como base de su ingreso la misma población, estos problemas son: imposición múltiple, determinación independiente de tasas tributarias, gravar bienes o actividades fuera de la jurisdicción, preponderancia del gobierno federal en el campo fiscal, la falta de correlación entre las funciones asignadas y su capacidad para financiarlas. Persiste el riesgo de que los gobiernos locales adopten medidas diferentes a las políticas fiscales del gobierno federal, (Astudillo, 1997:296-299), de ahí la necesidad y finalidad de la coordinación fiscal.

3.2.1 Sistemas de coordinación fiscal.

Con respecto a la forma como se coordinan los niveles de gobierno en el ámbito fiscal, Marcela Astudillo señala dos sistemas de relaciones impositivas intergubernamentales: El de separación y el concurrente (Astudillo, 2001:306-308).

➤ El sistema de separación.

Este sistema consiste en el reparto de los diferentes impuestos entre el gobierno federal y las entidades federativas. Cada orden de gobierno procura, de acuerdo con su posición, la totalidad de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, de tal forma que cada unidad gubernamental tendrá sus propias fuentes de ingresos que no podrán utilizar otros niveles de gobierno. Este sistema evita el derroche y la duplicación administrativa, atenúa el riesgo de cargas tributarias excesivas para el contribuyente. Sin embargo, en este sistema no aplica el principio de solidaridad, en sociedades subdesarrolladas acentuaría la desigualdad regional, dada la gran diversidad de capacidad fiscal de los gobiernos locales.

➤ *El sistema concurrente.*

En éste existe un conjunto definido y determinado de figuras impositivas que son utilizadas por los niveles de gobierno. Comprende sistemas sin coordinación y coordinados.

- Sin coordinación.

Cuando cada nivel de gobierno establece y regula sus propios impuestos independientemente de los otros, dando lugar probablemente a una jungla fiscal.

- De forma coordinada.

Este sistema tiene los siguientes objetivos: Impedir que uno de los niveles gubernamentales interfiera en el otro, por medio de la asignación de fuentes de ingresos definidas para cada nivel. Evitar a los contribuyentes que paguen más de un impuesto sobre una misma fuente de ingresos o tipo de propiedad. Gravar equivalentemente la actividad económica, de tal manera que el sistema impositivo no afecte en forma negativa esta actividad. Permite la disminución del costo de recaudación del impuesto. Astudillo señala que hay tres grupos de sistemas de coordinación (Astudillo, 2001:309).

- Impuestos independientes con regulación uniforme.
- Impuestos relacionados, entre los que destacan el sistema de deducciones y los créditos de impuestos a compensaciones.
- Imposición única, son los casos de los impuestos compartidos del sistema de recargos y de los subsidios.

3.3 Teoría del uso de las transferencias intergubernamentales.

Las transferencias fiscales intergubernamentales forman parte de los sistemas de coordinación fiscal, sus características dependen de los acuerdos fiscales entre los diversos niveles de gobierno.

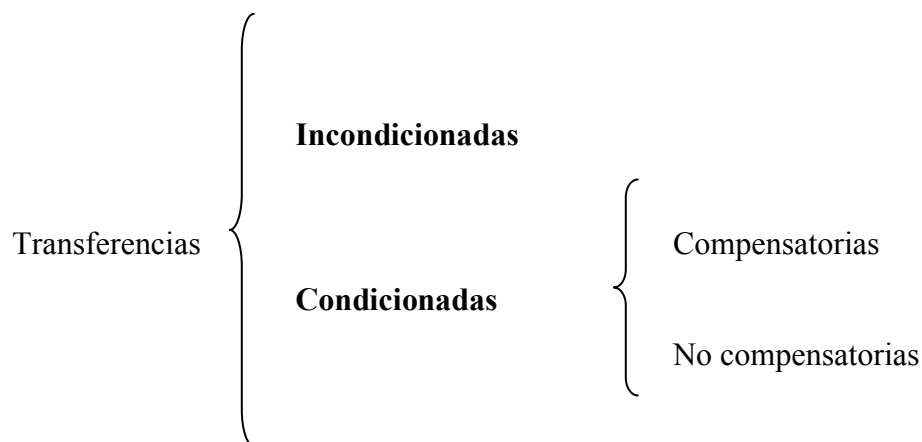
Las transferencias son aquellas cantidades de dinero que un gobierno da a otro para que pueda financiar parte de sus gastos. Los donantes, por lo general, son los gobiernos de nivel superior, porque en la práctica tienen una capacidad recaudatoria mayor. De tal forma que los gobiernos centrales conceden transferencias a los regionales y locales, y los gobiernos regionales a los locales (Albi, 2000:513).

En ausencia de transferencias, los impuestos locales deberán ser iguales al gasto público local, si el gobierno central realiza una transferencia a la jurisdicción, el gasto público local aumenta. Las transferencias no deben ser el elemento esencial de financiación de los gobiernos territoriales porque esto limita su libertad para determinar el nivel de gasto.

Para Oates la implementación de un programa de transferencias gubernamentales modificará el comportamiento de la autoridad local. Cuando los gobiernos locales no obtienen ellos mismos sus ingresos con esfuerzos propios se pueden esperar ineficiencias en la utilización de los recursos, dado que no les cuesta trabajo obtenerlos. Las transferencias pueden dar solución al problema de las externalidades, de tal modo que pueden reducir los costos asociados al aumento de la descentralización de la actividad del sector público.

Por lo general, las transferencias intergubernamentales podemos dividir las en dos tipos:

figura I.1



En las *transferencias incondicionadas*, el gobierno local puede usar las transferencias de acuerdo con su propio conjunto de prioridades. En éstas el donante no impone ninguna restricción de uso. El beneficiario puede decidir libremente el destino de los fondos. Como norma, estas transferencias deben utilizarse con fines de equidad, es decir, para reducir las diferencias de capacidad fiscal.

Las *transferencias condicionadas* son aquellas en las que el donante especifica el uso que debe dar el beneficiario a los fondos transferidos. Dicha especificación puede ser muy concreta o puede dejar cierto margen decisorio al beneficiario. El criterio económico de estas transferencias es la eficiencia.

El objetivo económico de las transferencias condicionadas es asegurar que cada jurisdicción proporcione niveles satisfactorios (mínimos) de servicios públicos básicos, por ejemplo, educación y sanidad o bien homologar estos servicios tanto en costos como en calidad.

Además del objetivo anterior, existen otros dos: sirven para fomentar el gasto en conceptos ante los efectos externos interjurisdiccionales o para instrumentar programas redistributivos.

Las transferencias condicionadas las podemos subdividir en compensatorias o no compensatorias:

En las *transferencias compensatorias*, el donante aporta un porcentaje de recursos y el beneficiario otro, de modo que el receptor está obligado a igualar por cada unidad monetaria que acepta, cierta cantidad de sus recursos propios.

El gobierno federal utiliza las transferencias compensatorias para estimular a los gobiernos subnacionales a la provisión mínima de servicios públicos, de modo que induce al gobierno receptor a realizar esfuerzos para implementar los programas federales.

Las *transferencias no compensatorias* son aquellas en las que el donante (gobierno federal o estatal) transfiere una cantidad fija para financiar un proyecto concreto, independientemente de la aportación del beneficiario (gobierno estatal o municipal).

Además de la justificación económica de las transferencias condicionadas, éstas también tienen un trasfondo político. Mantienen en los hechos la continuidad de una lógica centralista o autoritaria, en la que se considera a los gobiernos locales entes ejecutores de los programas del nivel central (Ortega Hegg, 1999:111).

Un peso importante de las transferencias condicionadas en la composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales, no favorece su autonomía fiscal sino los somete aun más al gobierno federal. De hecho para Pedro Pírez las transferencias (o subsidios) forman parte de un sistema de relaciones de dominación que tiene por finalidad la subordinación tanto en materia económica como política de los gobiernos inferiores. No les

permite la generación de sus propios recursos y con ello produce dependencia financiera y sometimiento político (Pírez, 191:324)

3.4 Tributación e ingresos locales.

Oates parte del supuesto de que cada individuo de la comunidad soporta el gasto público y deuda mediante impuestos (este planteamiento descarta la existencia de transferencias de recursos intergubernamentales). Por ello, a partir de las características económicas de los gobiernos locales, advierte de los alcances y limitaciones de implementar una serie de impuestos (Oates, 1977:171-183).

Si un gobierno local implementará políticas redistributivas, gravando las rentas, generaría la salida de ricos por el incremento del pago de impuestos y la entrada de pobres por los beneficios que estos pudieran obtener. Un tributo por capitación generaría problemas de inequidad, por tanto, un gobierno local puede o no aplicar un impuesto sobre la renta dependiendo de sus características, tamaño, actividad económica y lo abierto de su economía.

En ese sentido, Oates, señala que un sistema de hacienda descentralizada, caracterizada por un alto grado de movilidad de las unidades económicas, los tributos sobre la producción pueden dar lugar no sólo a patrones ineficientes en la localización de las actividades empresariales, sino también a la adopción de factores ineficientes en los procesos de producción.

Considera que a nivel del gobierno local lo mejor es aplicar impuestos bajo el principio del beneficio, sobre todo cuando hay mayor movilidad de individuos y de los factores de producción. El grado de movilidad de una localidad depende de variables económicas, sociológicas y tecnológicas, “cuanto más pequeña sea la unidad de gobierno en términos de área gobernada, más severas serán las limitaciones de los ingresos públicos por la movilidad de las unidades económicas” (Oates, 1977:189). Finalmente sugiere a los gobiernos locales la búsqueda de bases de tributación inmóviles. Lo que es móvil o inmóvil depende de varios factores, pero fundamentalmente del tamaño de la jurisdicción.

En las jurisdicciones pequeñas no hay más que un factor: el suelo, por tanto, el impuesto al valor del suelo (predial) será un impuesto neutral; sin embargo, hay que tener cuidado en que gravar, si al suelo o a la construcción. Resalta otro problema de los gobiernos locales, los costos administrativos.

3.5 Hacienda local.

La hacienda local es una combinación de hacienda pública y espacio, esta se ocupa de la problemática espacial de la actividad financiera del sector público.

La interdependencia entre distintos ámbitos de hacienda implica asignar límites y competencias de ingreso y gasto público (a veces compartidos) a cada hacienda local, lo que presupone la existencia de un pacto constitucional o ley.

Soláns señala que tan pronto el proceso de ingreso y gasto público local empiece a funcionar se darán un conjunto de efectos económicos sobre las áreas próximas cuya corrección puede exigir una nueva revisión del pacto constitucional, entonces, el federalismo fiscal aparece como un complejo proceso iterativo constitución-función que no puede determinar soluciones estables. (Oates, 1977:XVI-XVII). De ahí las permanentes modificaciones a las leyes o acuerdos fiscales.

Astudillo advierte de dos aspectos que inciden en la problemática de la hacienda local en países subdesarrollados: la heterogeneidad de las localidades (en tamaño, superficie, densidad de la población) y nivel de desarrollo.

Esta desigualdad da lugar a diferencias en la capacidad administrativa tributaria, de modo, que el nivel de recaudación de los impuestos varía, y por desgracia no coincide la necesidad de recursos de la localidad con la productividad de los impuestos administrados. Las zonas más pobres tendrán mayores dificultades para cubrir la demanda de servicios públicos (Astudillo, 2001:297-298).

3.5.1 Principios de la hacienda local.

Astudillo plantea una serie de principios en los que sería conveniente se basará la hacienda local (Astudillo, 2001:300):

- El de la diversidad. Cada una de las haciendas locales debe tener un programa de servicios públicos que responda a las necesidades de cada comunidad.
- Que la estructura fiscal no haga aumentar innecesariamente el gasto público. Éste tiene que ser eficiente y lograr una disminución del costo de administración tributaria.
- La racionalidad en la toma de decisiones públicas, debe lograr equidad entre la carga impositiva y los beneficios recibidos.

Cuando existen subvenciones, uno de los problemas que se generan a nivel local es la pérdida de visión del costo real de los servicios públicos. No hay relación entre impuestos y beneficios. El problema principal es cómo compatibilizar el sistema tributario local y el federal, sin dejar de lado la autonomía local.

3.6 Autonomía fiscal.

Autonomía, proviene del griego *auto* que significa “uno mismo” y *nomos* que indica “norma”, esto es, regirse uno mismo por sus leyes.

Héctor Díaz-Polanco señala que la autonomía forma parte de la integración política del estado-nación basada en la coordinación y no subordinación de los distintos componentes, de tal forma, que con la autonomía además de buscar satisfacer los intereses y aspiraciones de una localidad se debe asegurar una adecuada integración a la sociedad nacional (Díaz-Polanco, 1996:153).

En el aspecto financiero los diferentes componentes del estado-nación requieren de potestades fiscales que les garanticen recursos para satisfacer las necesidades públicas que les corresponde cubrir. De ahí la importancia de la autonomía fiscal. Mencionaré las concepciones de autonomía fiscal de varios autores, pero me basaré en las de Scarlet

Escalante y Wilhelm Bickel, porque muestran dos formas de comprender y medir la autonomía, que si bien no son absolutamente opuestas si son diferentes

Scarlet Escalante, señala que la *autonomía fiscal* se da cuando la mayor parte de los recursos financieros locales provienen de fuentes internas. Obedece a varios factores, entre ellos: el desarrollo local y capacidad institucional. Para ejecutar las atribuciones y competencias fiscales que la ley otorga se requiere de la realización de esfuerzos fiscales para brindarles a los municipios mayores recursos financieros.

Cuando sucede lo contrario, es decir, cuando la mayor parte de los recursos de los municipios provienen de fuentes externas al ámbito jurisdiccional, nos encontramos ante una situación de *dependencia fiscal* (Escalante, 2006:20-21).

La dependencia fiscal debilita a los gobiernos locales, reduce su margen de autonomía en los gastos. Provoca el efecto de ilusión fiscal en la población con los efectos adversos de sobredimensionar la demanda e incrementar la presión política para satisfacerla. (Escalante, 2006:13)

Gimeno y Huerta plantean, que el problema de la dependencia o autonomía de las haciendas regionales se presenta no sólo en cuanto al control y dirección del gasto (transferencias), sino también en lo que respecta al tipo de ingresos (Gimeno, 1981:259).

Para Wilhelm Bickel la autonomía fiscal de los gobiernos locales va más allá de que los recursos sean generados por los propios municipios, además implica que tengan la capacidad de decidir todo lo relacionado con los impuestos e ingresos locales. Bickel distingue tres tipos de soberanía fiscal (Bickel, 1961, I:445-519): La soberanía del objeto o financiera (hecho imposible), la soberanía del producto (base), la soberanía administrativa (tipo impositivo).

Entiende por *soberanía del objeto* (financiera), el derecho de un nivel de gobierno¹⁶ a gravar con una contribución algún objeto (renta, bienes, etc.) o hecho jurídico.

La *soberanía del producto* corresponde al nivel de gobierno que recibe el producto de la contribución, éste puede repartirse entre varios niveles de gobierno.

¹⁶ Bickel emplea el término de corporaciones públicas para referirse a los niveles de gobierno.

La *soberanía administrativa* es el derecho de administrar un impuesto determinado, de fijarlo y recaudarlo, ésta puede quedar separada de la soberanía de objeto y además dividida.

Las tres soberanías no tienen la misma importancia, la soberanía del objeto también llamada soberanía financiera es la soberanía primaria. Para coordinar la soberanía del objeto o financiera con respecto a un impuesto determinado hay dos alternativas: El sistema monopolista y el sistema concurrente, en el primero la soberanía financiera respecto de la fuente de ingresos concierne exclusivamente a un solo plano (o nivel de gobierno), mientras que en el sistema concurrente la soberanía financiera respecto de la fuente de ingresos corresponde conjuntamente a varios ámbitos de gobierno.

Bickel considera que si el impuesto de los niveles de gobierno estatal o local obedece completamente a normas establecidas por el gobierno federal, la soberanía financiera de los niveles de gobierno subnacionales no es en el fondo sino una ficción. Se tiene en realidad un impuesto del nivel superior con soberanía de administración y producto en manos de los niveles de gobierno subordinados (Bickel, 1961, I:462)

Por tanto, cuando el sistema impositivo obedece a normas establecidas por la hacienda central, la autonomía fiscal de las haciendas locales no existe, aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de los niveles hacendarios locales (Astudillo, 2001:305).

La autonomía fiscal no sólo se refiere a la libertad del ejercicio de los recursos, sino al poder de decisión sobre un impuesto, hecho u objeto y la capacidad de recaudarlo y controlarlo.

Aghón hace una propuesta similar al análisis de Bickel; plantea que para tener un acercamiento de los efectos de la descentralización, es necesario separar las facultades tributarias de cada nivel de gobierno en: determinación de la base, definición de la tasa por aplicar, y la administración de la recaudación (Aghón, 1996:47-119).

El principio de autonomía exige la garantía de que cada comunidad contará con los medios suficientes (recursos) para hacerla efectiva¹⁷ (Gimeno, 1981:263). Al respecto Gimeno y Huerta señalan que “...la descentralización sólo será eficaz si los entes

¹⁷ No se puede impulsar la autonomía fiscal sin tomar en cuenta la solidaridad horizontal y vertical de los niveles de gobierno.

geográficos menores disponen de recursos propios inalienables e independientes de cualquier voluntad” (Gimeno, 1981:259).

Para efectos de esta investigación retomaremos los conceptos de autonomía fiscal de Escalante y Bickel. El primero nos permite medir la importancia de los ingresos propios con respecto del monto de las transferencias. El segundo, de soberanía fiscal, nos sirve para analizar la capacidad de decisión que tienen los gobiernos locales en materia fiscal.

3.6.1 Ingresos propios e ingresos autónomos.

Es importante diferenciar entre ingresos autónomos e ingresos propios. Por *ingresos autónomos* se entiende “...aquellos ingresos cuyo hecho imponible, base y tipo impositivo son determinados por la autoridad local”, por tanto, los ingresos no autónomos es cuando “la base o bien la cuota tributaria final (y por supuesto, la determinación del hecho imponible) tiene su origen en un nivel distinto de hacienda, generalmente el central (subvenciones, recargos y participaciones)” (Oates, 1977:XXV).

Los *ingresos propios* son aquellos recursos recaudados por el gobierno local, ya sea por concepto de cobro de impuestos o servicios públicos (derechos, aprovechamientos o productos).

Menciono algunos conceptos que son de utilidad para este trabajo:

El *desequilibrio fiscal*, mide la relación entre los ingresos propios de los niveles de gobiernos subnacionales y sus gastos autónomos (suficiencia financiera).

La *corresponsabilidad fiscal*, mide la relación entre ingresos propios y los gastos totales de cada nivel de gobierno (Aghón: 1996:85). A medida que las jurisdicciones adquieren mayor independencia, existirá un alto grado de responsabilidad fiscal.

El *esfuerzo fiscal* es la relación entre recaudación impositiva real (lo que se cobra) y la potencial (lo que podría ingresar), en base a las facultades tributarias (Gimeno, 1981:8).

3.7 Capacidad institucional

Los aspectos institucionales son importantes en los procesos de descentralización. Es primordial indagar si los municipios tienen la capacidad institucional para ejercer las atribuciones fiscales conferidas.

La debilidad de las instituciones fiscales se refleja en una baja carga tributaria. Dificulta o hace imposible la inversión en infraestructura, educación, salud, combate a la pobreza, etc. Por tanto, la debilidad fiscal-institucional se traduce en una insuficiente y baja calidad de la infraestructura y una desigual distribución regional. La debilidad fiscal fortalece el círculo vicioso de la pobreza (Ayala, 2003:50-51).

Son indispensables las instituciones fiscales para mantener un crecimiento eficiente y equitativo. Existe una estrecha relación entre un estado fiscal fuerte y sus capacidades para promover el desarrollo. En la mayoría de los países latinoamericanos, por desgracia, tenemos una debilidad fiscal y presupuestaria

La debilidad fiscal se explica por un conjunto de factores entre los que destacan; amplias exenciones fiscales, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, creciente economía informal, significativos niveles de elusión y evasión fiscal, fallas administrativas, lagunas jurídicas y aspectos políticos.

Otro factor importante que contribuye en la debilidad fiscal son los acuerdos corporativos entre los principales grupos de interés, que han convertido la política fiscal en un rehén de ambiciones (Ayala, 2003:174 y188). La insuficiente y baja calidad de los servicios públicos prestados por el Estado conduce a una escasa voluntad de pago, genera un círculo vicioso: la renuencia a pagar impuestos y las exigencias de mejorar los bienes y servicios públicos.

El pago de favores con empleo público genera procesos de gestión caracterizados por la ineficiencia, la pérdida de presencia y de legitimidad de los aparatos municipales (Pírez, 1991:332). Es indispensable la profesionalización del servicio civil de carrera en el ámbito fiscal.

Las demandas ciudadanas presionan a los políticos a proponer un mayor gasto público (de ahí las demandas de descentralización del gasto), mientras que la competencia

electoral hace que estos (políticos) mantengan la postura de disminuir impuestos. Estas actitudes no contribuyen en el desarrollo de una cultura fiscal del pago de impuestos.

La economía informal incentiva la evasión de impuestos. El grado de evasión fiscal tiene una estrecha relación con actividades ilícitas. Una de las consecuencias de la economía informal al sistema tributario es la formación de un círculo vicioso que impide el fortalecimiento de una cultura a favor de la voluntad de pagar impuestos (Ayala, 2003:182-183).

Para Ayala las instituciones fiscales democráticas son importantes porque pueden llegar a alterar la distribución relativa del poder entre los grupos que participan en el proceso político que define la política tributaria. Se genera una estrecha relación entre el proceso de democratización y el fortalecimiento fiscal, la democracia podría incentivar la aceptación y cumplimiento de nuevas reglas.

Ayala considera fundamental un nuevo pacto fiscal en vez de una simple modernización fiscal. Una mayor democratización es esencial para estimular la voluntad de pago de los contribuyentes porque éstos percibirían una mejor calidad de gobierno.

3.8 Conexiones organizacionales (instituciones y descentralización).

Es importante caracterizar el tipo de relaciones o conexiones que se dan entre los ámbitos de gobierno en un proceso de descentralización. Para Victoria E. Rodríguez las conexiones organizacionales son fundamentales para facilitar u obstruir un proceso de descentralización. Estas dependen de la extensión de la autonomía otorgada a la unidad descentralizada entre la entidad superior y la subordinada, las define de la siguiente manera: “Conexiones son los mecanismos por los que una organización está atada o trata de influir sobre otra”(Rodríguez, 1999:45), esto comprende ayuda financiera, asistencia técnica, regulación, representación e influencia informal. Este tipo de conexiones pueden ser de control o asistenciales.

Las de *control* tienen como propósito permitir que una organización determine algún aspecto del desempeño de otra, mediante instrumentos de control y monitoreo. Las de *asistencia* técnica y de personal pueden diseñarse para obtener influencia sobre la

organización asistida. La asistencia financiera, de servicio, técnica y de personal tiene una función facilitadora.

Estas conexiones son utilizadas por las organizaciones centrales para controlar a las intermedias y locales. La asistencia intergubernamental tiene casi siempre un grado de control.

Para Rodríguez las *conexiones de asistencia* son más importantes que las conexiones de control, porque en la mayoría de las unidades descentralizadas requieren de la asistencia de la organización superior para superar las deficiencias financieras y administrativas.

Este tipo de conexiones, desarrollan la base para una relación de dependencia mutua entre el centro y las localidades. Las organizaciones locales pueden negociar con el centro cierta autonomía en la toma de decisiones, si las organizaciones locales entregan los servicios y ejecutan las políticas, incrementarán su posición de negociación y su capacidad para presionar al centro (Rodríguez, 1999:46). En el capítulo IV analizo las conexiones relacionadas en los aspectos fiscales y financieros en la Provincia de Buenos Aires con los municipios de su jurisdicción.

CAPÍTULO II

ASPECTOS HISTÓRICO-CONTEXTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO EN ARGENTINA.

Primera parte, Descentralización en Argentina.

Segunda parte, Aspectos históricos del municipio argentino.

CAPÍTULO II

ASPECTOS HISTÓRICO-CONTEXTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPIO EN ARGENTINA.

PRIMERA PARTE, DESCENTRALIZACIÓN EN ARGENTINA.

1.- La reforma del Estado en Argentina.

La reforma del estado desde el punto de vista económico y político contempló en Argentina dos aspectos: la privatización y la descentralización.

Con la privatización, se planteó que ciertas funciones del sector público se trasladaran al mercado, con la finalidad de eficientizar la asignación de recursos.

Respecto a la descentralización, se estableció la transferencia de funciones del gobierno central a los subniveles de gobierno, con el argumento de optimizar los recursos públicos y modernizar al Estado. La dictadura militar ejerció medidas descentralizadoras con la finalidad de resolver la crisis fiscal del gobierno federal.

En Argentina, los programas de ajuste se dieron entre la demanda y presión popular por la democratización del régimen concluyendo con ello la dictadura militar en 1983.

Los programas de ajustes, por más de dos décadas, tuvieron su punto de inflexión en los estallidos del 19 y 20 de diciembre del 2001, con protestas callejeras y saqueos. Con la devaluación del 2002, se profundizaron las desigualdades económicas entre las clases sociales (Clemente, 2007:132).

Para disminuir la pobreza se implementaron programas de asistencia social, pero éstos no cumplieron su cometido, al contrario acentuaron el problema; al respecto, señala, Adriana Clemente "...termina el milenio con un ejército de pobres comiendo en lugares públicos y recorriendo las calles en busca de desechos. Es decir, que estas políticas [de asistencia social] no han servido para disminuir la pobreza." (Clemente, 2007: 121).

2.- Descentralización en Argentina.

Aunque nuestro objeto de estudio es abordar la descentralización hacia los municipios, me pareció interesante en este apartado exponer como se ha dado la descentralización de algunos servicios del gobierno nacional a las provincias, con la finalidad de tener una visualización general de la relación entre estos dos ámbitos de gobierno de manera que nos ayude a contextualizar la situación con los municipios.

Desde la presidencia de Arturo Frondizi (1958-1962), se buscó descentralizar funciones y otorgar más poder a las provincias. Durante la dictadura (1976-1983), el gobierno militar transfirió, de forma unilateral y sin recursos, escuelas y hospitales nacionales a las provincias.¹

El 5 de junio de 1978, la junta militar nacional promulgó mediante dos decretos (21.809 y 21.810) la transferencia a las provincias de todas las escuelas preescolares y primarias que pertenecían al Consejo Nacional de Educación; esto comprendió 6,500 escuelas, 65,000 empleados públicos y 900,000 estudiantes (Falletí 2004b:97).

En el contexto dictatorial, esta descentralización se vio favorecida por dos hechos: los gobiernos provinciales, en la práctica, se encargaban de la administración de las escuelas y el aumento de la masa coparticipable incrementó los recursos provinciales. De todas maneras la transferencia de escuelas afectó en un 20% el gasto presupuestal de las provincias: esto generó ahorros en el gasto administrativo del gobierno federal. Algunos delegados del gobierno central en las provincias protestaron, sin embargo, en el contexto del régimen militar, no hubo espacio para el disenso, el gobierno central tuvo la fuerza para llevar a cabo estas acciones.

En cuanto a salud, las primeras transferencias de hospitales a las provincias se iniciaron desde 1957 y continuaron en la década de 1960. En 1978, el gobierno militar transfirió 65 hospitales a las provincias, de forma que en 1980, el 95% de los hospitales ya

¹ En México en este periodo los programas de descentralización no estaban enfocados en el reparto de atribuciones a los estados sino en acciones para descentralizar la industria, ya que su centralización en la Ciudad de México empezaba a generar grandes problemas de concentración urbana. Actualmente (2010) el DF y la zona metropolitana tienen una población de 20 millones de habitantes.

estaban bajo dependencia subnacional (el 75% en manos de las provincias y el 20% a cargo de los municipios).²

Fue a partir de 1991-1992, que la descentralización en Argentina se transformó en un proceso sistemático de reformas denominadas de “segunda generación”, así que, desde el primer periodo de Menem (1989-1995), el proceso descentralizador formó parte de la reformas del Estado. Estas reformas consistieron en privatizaciones de empresas públicas, de bancos estatales y provinciales, desregulación de servicios, tasas e impuestos, y capitalización o privatización del sistema de jubilaciones y pensiones.³

El 6 de diciembre de 1991, mediante la ley 24.049, el gobierno federal transfirió a las provincias secundarias, escuelas para adultos y la supervisión de escuelas privadas. Se incorporaron a las provincias 2,000 escuelas nacionales, 72,000 maestros y 700,000 estudiantes y la supervisión de 2,500 escuelas privadas (Falletí 2004b:101).⁴

Actualmente, el gobierno federal sólo tiene a su cargo el nivel superior de educación y la parte no privatizada de jubilaciones y pensiones (Falletí, 2004:7).

Desde el punto de vista político, señala Falletí, que la descentralización de primarias y secundarias fortaleció institucionalmente a las provincias, porque aprendieron a gestionar y administrar sus sistemas escolares, permitiendo con ello la creación, consolidación y desarrollo de esas instituciones educativas (Falletí, 2004:30).

La transferencia de servicios a las provincias se dio en el contexto de la Ley de Coparticipación Federal 23.548⁵; ésta aumentó casi al doble la recaudación de impuestos coparticipables entre 1990 y 1992. El gobierno nacional aprovechó esta situación para adjudicarles a las provincias mayores responsabilidades de gasto (Falletí, 2004:8).

Para algunos autores (Mariano Tomás, Carlos Acuña, Daniel Artana, Iliza Willis, Christopher Garman, entre otros), el sistema federal argentino está altamente

² En México en 1996, la prestación de servicios de salud para la población abierta se transfirió a los estados, mediante la firma de Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.

³ En México un proceso similar se dio en el gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), privatizó varias empresas estatales y con Zedillo se privatizaron los fondos de pensiones.

⁴ En México durante los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se dio la descentralización de la educación y salud. En 1992 los estados asumen nuevas responsabilidades en el manejo de recursos y competencias de la educación, a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. A partir de 1997 se descentraliza el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y en 1998 los planteles del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

⁵ *Vid.* el tema 5, de la segunda parte del capítulo III.

descentralizado, dado que el nivel de gasto que ejercían las provincias en 1997 era del orden del 44%, inclusive señalan que desde 1916 recaudaban el 36.7% del presupuesto de la nación.

En 1973 se sancionó la Ley de Coparticipación 20.221; ésta establecía que el 48.5% de los impuestos recaudados correspondían a la Nación, el 48.5% a las provincias y el 3% restante para el fondo de desarrollo regional. Esta ley se abrogó en 1984 y hasta 1988 las provincias negociaron las transferencias en forma bilateral con el gobierno central; muchos de estos recursos financieros se convirtieron en recompensa económica a cambio del apoyo político del peronismo en el Congreso. Esto, aunado a la necesidad de aumentar las transferencias por los servicios que descentralizó la dictadura militar, hizo que las transferencias aumentarían significativamente, pasaron del 30% en 1983 a aproximadamente el 57% entre 1985 y 1987 (Falletí, 2004, p. 23).⁶

A fines de 1987, tras una serie de negociaciones con los gobernadores peronistas, se promulgó la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548⁷, con carácter de transitoria; sin embargo, a la fecha (2010) ésta se mantiene vigente a pesar de que la Reforma Constitucional de 1994 contempló la creación de una nueva Ley de Coparticipación Federal.

A la par del proceso de descentralización en servicios sociales (educación y salud) se firmaron: el Pacto Fiscal de 1992 y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de 1993. Estos recortaron capacidades fiscales y recursos a las provincias. El pacto fiscal del 12 de agosto de 1992 disminuyó el porcentaje de la coparticipación primaria entre la Nación y las provincias en un 15%, monto que pasó a la financiación del sistema provisional de reparto: 11 provincias transfirieron sus cajas de jubilaciones y pensiones al Estado Nacional lo cual fue ratificado por el Congreso Nacional mediante la ley 24.130. El pacto de Empleo, Producción y Crecimiento de 1993 buscó eliminar el impuesto provincial de Ingresos Brutos y de Sellos (Falletí, 2004:25).

⁶ En México el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) implementó la política de descentralización mediante el *Nuevo Federalismo*, retomando cinco aspectos: elevar las participaciones fiscales a los Estados, nuevas oportunidades a los Estados para recaudar impuestos, el control de los fondos de las aportaciones por los Estados, el fortalecimiento de la capacidad administrativa, y definición de las funciones administrativas de cada nivel de gobierno.

⁷ En México a partir de 1980 entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, ésta determina los criterios de distribución de los recursos coparticipables y algunos fondos entre la federación, estados y municipios.

Después de esos dos pactos fiscales, se firmaron otros dos a finales de 1999 y 2000 (durante la Administración de Fernando de la Rúa). Tampoco favorecieron fiscalmente a las provincias; en ambos se establece una suma única y global mensual por transferencias de recursos de todo tipo (coparticipación de impuestos y fondos específicos) de la Nación a las provincias.

Los cuatro pactos anteriores no se cumplieron del todo. Falletí señala que existe una lógica de incumplimiento de los pactos en los gobernantes argentinos: para ejemplificarla, retoma las palabras de uno de ellos *“los pactos se firman para no cumplirse... como en los casos de moratorias de pagos, la firma de pacto significa que después vendrá otro”* (Falletí, 2004:26).

3.- Descentralización fiscal en los municipios

Aunque la reforma constitucional de 1988 reconoce la autonomía de los gobiernos municipales, ello no llevo implícito el otorgamiento de atribuciones fiscales. La Constitución Nacional da a cada provincia la capacidad de organizar su propio régimen municipal. En el capítulo III, en el apartado 1 y 2, explico las características de dicha autonomía.

La descentralización fiscal municipal en Argentina es muy diversa, por la forma en que cada provincia distribuyó facultades y obligaciones a los municipios. El resultado, son diversos mecanismos de coparticipación municipal en el país.

Las facultades fiscales municipales fueron producto de las distintas reformas provinciales en los ochenta y noventa. Entre 1989 y 1983, las provincias de San Juan, Jujuy, San Luis, Córdoba, Río Negro y Catamarca modificaron sus constituciones, otorgaron a sus municipios autonomía institucional para el dictado de cartas municipales; sin embargo, sólo Jujuy y Córdoba transfirieron a sus municipios capacidad recaudatoria tributaria, sin que ello se refleje en autonomía financiera.

Entre 1989-1998, las provincias que reformaron su constitución fueron Tucumán, Mendoza, Tierra del Fuego, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa. Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta y la Rioja, de ellas sólo Chubut, Chaco y Tierra del Fuego hicieron modificaciones (muy limitadas) a la capacidad tributaria municipal. En la segunda

parte del capítulo III, municipios y coparticipación fiscal, abordamos ampliamente esta situación.

A continuación retomo algunos antecedentes del municipio en la conformación del federalismo argentino, los cuales nos revelan y explican tanto el papel que ha tenido en la historia como el que tiene en la actualidad.

SEGUNDA PARTE: ASPECTOS HISTORICOS DEL MUNICIPIO ARGENTINO.

4.- La influencia del federalismo en América Latina.

A partir de las guerras de independencia, en América Latina, se debate la cuestión municipal, influenciada por la lucha de las colonias norteamericanas y la revolución francesa. La revolución hispanoamericana colocó a la ciudad en el centro de la discusión. La disyuntiva giró en torno al Estado centralizado versus soberanía de las ciudades, igualdad jurídica contra privilegios estamentales, centralización del poder o su distribución con los poderes locales.

Desde México hasta Río de la Plata, prevaleció la discusión sobre el federalismo como influencia de los Estados Unidos de Norteamérica (EUA). En EUA, el debate en torno al concepto de federalismo se dio a finales del siglo XVIII, se centró en cómo compatibilizar la soberanía de cada uno de los Estados con la soberanía de un Estado único⁸(Ternavasio, 2006:16).

En la Constitución de 1781 de EUA, se fundó un estado confederal; esto significó que los Estados de la Unión mantenían su independencia y plena soberanía, delegando sólo una parte al estado central. Después de la Constitución de 1787, se transformó el precario vínculo constitucional, fundándose un verdadero gobierno nacional, cuyo rasgo esencial fue conciliar dos tipos de soberanías diferentes: la soberanía nacional y la soberanía fragmentada de los estados miembros. Para Ternavasio, el paso de la confederación a la

⁸ El federalismo que se adoptó en EU, fue a partir de que las 13 colonias lograron su libertad de Inglaterra, cada una había tenido siempre una existencia aparte y un gobierno propio; en la práctica se oponían a una unión sólida y completa (Ternavasio, 2006: 117-124).

federación estuvo acompañado de un proceso creciente de centralización. Los constitucionalistas norteamericanos buscaban una fórmula o procedimiento que permitiera organizar estados autónomos bajo el eje de un gran estado nacional (Ternavasio, 2006:17).

Según Ternavasio, la forma como Tocqueville planteó la descentralización municipal, ejerció una gran influencia en Argentina en la 2ª. mitad del siglo XIX. Fue una distinción entre la centralización política y la descentralización administrativa, que definió las funciones y atribuciones de los distintos órganos de gobierno.

Los fisiócratas fundaron la doctrina del municipalismo moderno bajo el principio naturalista; estas ideas pasaron a la Revolución Francesa a través de la Asamblea Constituyente de 1789 y, tras las reformas napoleónicas se configuró la noción de “poder municipal”. En la visión francesa el carácter “natural del municipio”, parte de la idea que éste es una asociación de vecinos que conviven en el manejo de los asuntos comunes, de modo que la asociación municipal no puede tratar “intereses generales”, propios del orden político y del estado. Esta noción de municipio se impuso en Francia y después en España, incorporándose este pensamiento en Las Cortés de Cádiz en 1812, emigraron después a los países hispanoamericanos.

Apunta Ternavasio que mientras en EUA se resolvió rápidamente la fórmula institucional combinando tres instancias territoriales básicas (estado nación, estados miembros y municipios) en América Hispana tardó más de medio siglo en alternativas de organización del estado que pudieran reemplazar las estructuras coloniales, subsistiendo la presencia de ciudades-estados en vez de municipios (Ternavasio, 2006:19).

5.- Antecedentes y funciones del municipio en Argentina.

En 1776, se instauró el virreinato del Río de la Plata y, entre 1782 y 1783, se crearon las intendencias (producto de una reestructuración territorial) con la finalidad de mejorar la recaudación, promover el desarrollo y acentuar aún más la centralización política del imperio español (Iturburu, 2001:23). El intendente era nombrado por el virrey; tenía las funciones de justicia, seguridad, higiene, enseñanza primaria, beneficencia, abasto de

artículos de primera necesidad, control del comercio minorista, tránsito, patronato de menores e *incapaces*.

La ciudad o villa constituía un conjunto de pueblos, en el que se imponía la autoridad municipal –conformada por diferentes cargos en el cabildo- con capacidad de ejercer la inspección, el control y el poder político.

El Cabildo era una institución corporativa, oligárquica y jerárquicamente estructurada con privilegios y fueros (Ternavasio, 2006:60). Sus miembros eran elegidos por medio de elecciones,⁹ directamente en asambleas llamadas “cabildos abiertos”,¹⁰ también el cabildo saliente tenía la atribución de elegir a los integrantes del nuevo cabildo, dando pie en todo el siglo XVII a la venta de cargos concejiles

Las leyes de indias reglamentaban el funcionamiento de los cabildos; solamente otorgaban el derecho de sufragio a los propietarios, profesionistas y acaudalados. Los demás miembros de la sociedad quedaban excluidos de la vida política local, de modo que los cabildos actuaban como representantes regionales de sectores privilegiados.

Los cabildos desempeñaron un papel fundamental en el proceso de independencia¹¹ hasta que fueron suprimidos por Rivadavia, quién los consideró base de las fuerzas conservadoras.

En los primeros años de vida independiente, las instituciones locales de la colonia se convirtieron (en América Latina) en ciudades-estado; desempeñaban sus antiguas funciones y tareas; asumían roles políticos que generaban conflictos con el gobierno provincial y central (Ternavasio, 2006: 61).

En 1820, las provincias empezaron a constituirse en un nuevo espacio político; este proceso abarcó tres décadas y tan sólo en diez años subyugaron a las estructuras municipales existentes.

El margen político de las provincias estaba reducido a una ciudad capital y su entorno rural; las estructuras municipales fueron desapareciendo al suprimirse los

⁹ Sólo podían participar los que eran considerados vecinos. Un vecino era aquel que estaba “casado, afincado y arraigado” quedaban excluidos todos aquellos que no tuvieran su propia casa y familia. Además de los vecinos también tenían preferencia los *principales* (aquellos que tenían títulos nobiliarios).

¹⁰ Los cabildos abiertos tuvieron su origen en la “representación vecinal”; se convocaba a los vecinos y principales.

¹¹ La revolución de 1810 comenzó en el cabildo abierto del 22 de mayo.

cabildos,¹² éstos no fueron reemplazados por instituciones que asumieran los asuntos locales; las provincias absorbieron diversas funciones antes ejercidas por los cabildos, de forma que los gobiernos provinciales llevaron a cabo un proceso de *desconcentración* de sus funciones en distintas regiones (Ternavasio, 2006:63). De 1820 a 1853, se eclipsó la institución municipal argentina; esto se reflejó en las constituciones provinciales del periodo.¹³

El cabildo facilitaba la resolución de conflictos entre poderes; su eliminación condujo a un vacío normativo a nivel municipal. En esencia, lo que estaba en juego era la disputa por la representación política territorial.

Durante el periodo de supresión de los cabildos y su reestablecimiento del régimen municipal por la constitución de 1853, las provincias atendieron las necesidades del gobierno local en las ciudades donde vivían los gobernadores, mediante un jefe policial y, en los distritos rurales, por medio de comandos militares a cuyas órdenes estaban los jueces de paz y los alcaldes.

La constitución de 1853, con respecto a la organización de los municipios contempla lo siguiente: “Cada provincia dictará para sí una constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”¹⁴ (Iturburu, 2001: 24). Para Iturburu la ambigüedad de la expresión “régimen municipal” generó más de un siglo de controversias respecto al papel que los constituyentes decidieron asignarles a los gobiernos locales.¹⁵

Las constituciones provinciales fueron las encargadas de definir las competencias¹⁶ y los recursos municipales; predominó la visión administrativa. Con respecto a las potestades tributarias, se les otorgó a los municipios únicamente el cobro de tasas retributivas de servicios, esto los dejó en una lamentable dependencia financiera de las provincias, incluso el propio Alberdi, promotor de la visión administrativa criticó esta

¹² El más significativo fue el cabildo de Buenos Aires en 1821.

¹³ Con excepción de Catamarca en 1823 y Jujuy en 1839, que reglamentaron el régimen municipal.

¹⁴ La reforma constitucional de 1994, tampoco avanzó en cuanto a determinar la organización de los municipios, sólo establece que cada provincia debe asegurar la autonomía municipal. *Vid.* El apartado 1 sobre *federalismo argentino y los municipios*, en capítulo III

¹⁵ *Vid.* el apartado 6, sobre el debate político de los municipios, en este capítulo.

¹⁶ Tanto en 1853, como en la reforma constitucional de 1994

situación expresando, “La Constitución que da facultades y atribuciones a los cabildos, y no les da los medios de ponerlas en ejecución, mistifica y burla a los vecinos, levanta un ejército al cual arma con sables de palo, crea un poder en el nombre y una impotencia en la realidad” (Iturburu, b :26).

A partir del siglo XX y durante nueve décadas se mantuvo la concepción de los municipios como entes administrativos;¹⁷ esto frenó las pretensiones de los municipios de tener contribuciones locales (Iturburu b: 27).

Históricamente se hizo todo lo posible para debilitar a la institución municipal, dado que desde el punto de vista de la gobernabilidad autoritaria y antidemocrática podían ser incontrolables. De modo que se fue mermando su papel político.

6.- El debate político sobre el municipio en Argentina.

El debate sobre el régimen municipal en Argentina se dio en la segunda mitad del siglo XIX, enmarcada en el proceso de construcción del Estado Nacional y de la inmigración europea. La discusión giró en torno a la *concepción y papel* del municipio frente a la centralización y descentralización del poder.

Marcela Ternavasio retoma el debate intelectual sobre el municipio después de la caída de Rosas. Primero, desarrolla y contrapone las ideas de Juan Bautista Alberdi y Domingo F. Sarmiento y después las de Vicente Fidel López, Félix Frías y Lisandro de la Torre (Ternavasio, 2006:24-26).

Una de las preocupaciones de Alberdi fue la organización institucional del Estado, ¿cómo hacer compatible el localismo con la nación? consideró que al municipio le correspondía un papel meramente administrativo¹⁸ con las siguientes funciones: administrar la justicia civil y criminal en primera instancia, policía de orden, seguridad, limpieza y ornato, instrucción primaria, cuidado de caminos, promoción de la inmigración

¹⁷ Me atrevo a afirmar que inclusive actualmente dicha visión se mantiene, basta con leer los siguientes capítulos de este trabajo.

¹⁸ En su obra *El derecho público provincial argentino*.

y control del aumento del vecindario, manejo de rentas, impuestos, fondos, medios de crédito, para llevar a cabo las funciones antes señaladas, manteniendo total autonomía en su administración con respecto al poder central y provincial (Ternavasio, 2006: 30-31).

Para Sarmiento, era necesario descentralizar territorial y funcionalmente el poder y crear el municipio como forma jurídica, de manera que garantizara la libertad local; consideraba que en él se encontraba la raíz principal de la organización democrática argentina. Sarmiento tenía una gran influencia del modelo norteamericano; pensaba que, además de las funciones a desarrollar, representaba un espacio de socialización y de formación de opinión pública a través de la escuela, la prensa local y la participación activa de los individuos en la esfera institucional. Para él, los cabildos eran importantes en el proceso de formación del Estado Argentino, dadas las competencias que éstos desarrollaban.

Mientras que Alberdi plantea la integración de las viejas estructuras regionales bajo la hegemonía de un régimen político centralizado dejando, al municipio relegado a funciones restringidas, Sarmiento ubica al municipio como el punto de arranque de un nuevo orden basado en la descentralización del poder. Es interesante señalar que este debate se da cuando aún no está constituido el municipio en Argentina (Ternavasio, 2006: 27).

En los mismos años, hay otro pensador más conservador, Félix Frías, quien inspirado en Alberdi planteó la necesidad de centralizar el poder en manos de los mejores. Consideraba que el modelo norteamericano no se adecuaba a la Argentina atrasada; el centralismo era necesario para el control de la sociedad (Ternavasio, 2006: 35).

Entre 1860 y 1880 un grupo de intelectuales encabezados por Vicente Fidel López continuó con este debate, cuestionando el centralismo administrativo al que se había sometido a los municipios. Consideraba al municipio como el espacio en el cual se revitalizaban las relaciones de vecindad; además, pensaban que era necesario se cumplieran dos condiciones: la elección de funcionarios y el control de éstos por parte de los gobernados. Sin embargo, coinciden con Alberdi sobre la diferenciación de la esfera administrativa y política del municipio. Otro pensador de la época, Lisandro de la Torre, elabora su tesis doctoral sobre el régimen municipal en 1889, planteando también la autonomía administrativa.

A principios del siglo XX, emerge otra vez el debate sobre la situación de los municipios, cuestionando sobre todo la disyuntiva entre las funciones políticas y administrativas; sus exponentes fueron Adolfo Posada y Rowe.

Adolfo Posada sostiene que el régimen municipal no puede ser visto como un problema meramente administrativo, sino como un problema esencialmente político y social, y lo que realmente se observa es una diferenciación entre *actividades de soberanía* y *actividades técnicas*. Propuso que ambas se articularan en un régimen democrático, base de la representación municipal.

Rowe, un influyente intelectual norteamericano, recomendaba la concentración del poder, equiparando la administración del gobierno a la de una corporación privada. Argumentaba que la centralización del poder en un número reducido de personas, aumentaba la eficiencia y facilitaba la capacidad de decisión.

El debate del municipio desde mediados del siglo XIX hasta finales del XX, giró en torno a la disyuntiva entre facultades administrativas o funciones políticas.

En la práctica se materializaron las ideas de Juan Bautista Alberdi, aunque con una autonomía administrativa muy restringida, quedando relegadas tanto en el pasado como en el presente las ideas de Sarmiento. A la fecha (2010), estas no son retomadas por ningún actor involucrado con los asuntos municipales en Argentina, nisiquiera por la Federación Argentina de Municipios.¹⁹

Para Ternavasio, la causa por la que finalmente triunfa la visión de Alberdi, es porque la descentralización administrativa no contradice el poder del gobierno nacional.

Ternavasio hace una periodización del espacio local argentino en cuatro grandes etapas (Ternavasio, 2006:5):

- La del cabildo colonial.
- En la independencia, el reemplazo de las ciudades-cabildo por las ciudades-estado.
- La supresión de los cabildos en 1820.

¹⁹ La Federación Argentina de Municipios se aborda en el apartado 9, cuarta parte del capítulo IV.

- En 1860, el municipalismo moderno, con la constitución del Estado nacional. De este último periodo distingue tres etapas:
 - La institucionalización del régimen entre 1880 y 1912.
 - La consolidación de un modelo de institución local entre 1880 y 1912.
 - La reformulación del régimen local, a partir de la apertura del sistema político en la ley Sáenz Peña.

La inmigración en Argentina, a mediados del siglo XIX, generó el debate sobre el involucramiento de los extranjeros en los asuntos municipales. Para Alberdi, su participación estaba excluida del ámbito provincial y nacional, pero, a nivel municipal, éstos podían participar en lo civil dado que eran contribuyentes aunque no en lo político. Para Sarmiento, todo el que tuviera carta de ciudadanía podía participar en lo civil y en lo político.

Este debate se dio en torno a la discusión del derecho al voto; para Alberdi, no podían votar nativos o extranjeros que no pagaran impuestos; para Sarmiento, no era la categoría de vecino o contribuyente la que mediara en la representación en los municipios, sino la categoría de ciudadano (Ternavasio, 2006:31-34).

De alguna manera el dilema actual, la dicotomía ciudadano/contribuyente. Este es un tema fundamental pendiente de estudio porque nos permitiría entender la relación del sistema tributario y la democracia.²⁰

²⁰ A pesar de que este no es el objetivo de este trabajo, en el capítulo (La Matanza) se hace referencia a dicha situación.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN ARGENTINA.

Primera parte, federalismo y régimen municipal.

Segunda parte, el municipio en las relaciones fiscales intergubernamentales y descentralización.

Tercera parte, sistemas coparticipación fiscal y estructura tributaria municipal.

Cuarta parte, municipios e institucionalidad.

Quinta parte, municipios y organización política.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN ARGENTINA.

PRIMERA PARTE: FEDERALISMO Y RÉGIMEN MUNICIPAL.

1.- Federalismo Argentino.

1.1 Federalismo representativo.

Argentina se rige por la Constitución Nacional de 1853 reformada en 1994, adopta para su gobierno la republicana federal¹ representativa. Está organizada en tres ámbitos de gobierno: el nacional, 23 provincias y Ciudad de Buenos Aires, y 2,252 municipios. Los poderes ejecutivos de estos tres ámbitos de gobierno (presidente, gobernadores e intendentes) son elegidos por voto popular, al igual que las autoridades legislativas nacionales, provinciales² y municipales (Falletí, 2004:9-11).

A nivel municipal, tanto el Intendente (poder ejecutivo), como el Consejo Deliberante (poder legislativo), son elegidos por voto popular. Formalmente existen 2,252 gobierno locales, de los cuales 1,151 son municipios y 1,101 corresponden a comunas, comisiones municipales, comisiones de fomento, comunas rurales y juntas de gobierno.³

¹ A diferencia de México, Argentina no es un Estado Laico, el artículo 2 de la Constitución Nacional dispone que el gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano, de hecho la constitución invoca “la protección de dios, fuente de toda razón y justicia...”.

² A nivel provincial, el poder legislativo se compone de cámara de diputados y senadores.

³ En el apartado 2.1 de este capítulo se tratan las categorías de los municipios.

1.2 Federalismo argentino: los municipios y su autonomía.

En cuanto a la representación, se puede sostener sin ninguna duda que el federalismo argentino se compone de tres órdenes de gobierno: federal, provincial y municipal, si consideramos que los poderes legislativos y ejecutivos, de cada uno de ellos, se eligen por voto popular, pero cuando se indaga sobre su soberanía y tipo de relaciones intergubernamentales se revela un federalismo imperante de dos órdenes de gobierno; el nacional y las provincias, y un tercero, el municipal, totalmente sometido al poder provincial.

Los municipios en la Constitución Nacional Vigente son parte del régimen provincial, de manera que no se vislumbran en el federalismo argentino como orden de gobierno; esto se expresa en el artículo 5 y 123 constitucionales: artículo 5, “*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, [subrayado mío]...*”; artículo 123 refiere que las provincias deben asegurar la autonomía municipal “*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme lo dispuesto al art. 5 asegurando la autonomía municipal y relegando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”.

A pesar de lo dispuesto en la Constitución Nacional, a la fecha hay tres Constituciones Provinciales que no han otorgado autonomía municipal; Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires. Es decir, que estas constituciones provinciales no acatan lo previsto en la constitución nacional.

Provincias que brindan autonomía constitucional a los municipios.

Cuadro 1

Provincias	Autonomía Institucional
Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Santa Cruz, Tierra del Fuego.	Si
Santa Fe, Mendoza y Buenos Aires.	No

Elaboración propia con información de Iturburu y (Iturburu, 2000:9).

Las Constituciones Provinciales que sí otorgan la autonomía, su dimensión y alcance quedan en manos de cada provincia. En la práctica, con o sin autonomía reconocida constitucionalmente, los municipios están totalmente subordinados a los gobiernos provinciales.

A diferencia de la Constitución Argentina en la que se prevé que el régimen municipal y alcances de la autonomía quedan determinados por cada provincia, en México están plasmados en la Constitución Nacional, la cual otorga a los municipios autonomía política.

El federalismo argentino de dos órdenes de gobierno (nacional y provincial) se evidencia también en las relaciones fiscales. La Ley de Coparticipación Federal 23.548 contempla sólo la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las Provincias. A su vez, cada Provincia tiene su propia ley de distribución de recursos fiscales a los municipios.

Aunque en términos normativos no existe ningún tipo de relación fiscal entre los municipios y el gobierno federal, a partir de la crisis del 2001 se observaron transferencias de recursos del gobierno federal a ciertos municipios,⁴ justificadas por la emergencia económica.⁵

El federalismo de dos órdenes de gobierno también se expresa en el procesamiento de la información; por ejemplo, la información financiera municipal la maneja cada provincia mientras que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)⁶ solo cuenta con información financiera federal y provincial.

⁴ Nuestra investigación de campo se detectó esta situación; ello no se refleja ni en las estadísticas ni en la normatividad

⁵ Ante la crisis económica-política del 2001, el gobierno nacional transfirió, a partir de 2003, recursos directamente a los municipios, para la construcción de vivienda popular a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH) en el marco de la Ley de Emergencia Social. Esta situación no modificó el régimen de coparticipación federal ni la ley 23.548.

⁶ Es importante mencionar que el INDEC cuenta con información municipal demográfica y socioeconómica, pero no dispone de información financiera.

2.- Régimen municipal: categorías y competencias.

Independientemente de que otorguen autonomía municipal, las 23 constituciones provinciales disponen de un capítulo que norma su régimen municipal. *En Argentina no existe un régimen municipal único*; las formas de gobierno local son distintas y adquieren diversos matices en cada provincia, tanto en la denominación, como en su estructura organizativa. Existen municipios con y sin carta orgánica y distintos tipos de categorías de gobiernos locales; comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento. En cada constitución provincial se establecen los criterios para su conformación (Iturburu 2001:10).

Los municipios se rigen por la constitución provincial, las leyes orgánicas establecidas por las legislaturas provinciales y cartas orgánicas en los casos en que gocen de autonomía institucional. Dependiendo de la categoría de municipio, estos cuentan con intendente y consejo deliberante, electos por voto popular. Todas las constituciones provinciales de forma unánime determinan la elección por voto popular de las autoridades municipales.⁷

Existe un desequilibrio en la cantidad de representantes que componen el consejo deliberante o departamento legislativo municipal; las constituciones provinciales sólo establecen el mínimo o máximo. Se da sobrerrepresentación en los municipios con poca población, genera un desequilibrio en la representación legislativa local; por ejemplo, en el municipio de los Miches, cada concejal representa a 104 personas mientras que en Rincón de los Sauces, de la misma provincia de Neuquén, un concejal representa 569 habitantes (Iturburu, 2001).

⁷ En algunos casos existe el condicionamiento de la representación proporcional, con la finalidad de asegurar la representación de las minorías. De igual forma, para los gobiernos locales sin jerarquía municipal –en pocas constituciones se estipula- las autoridades deben surgir de elecciones populares.

2.1 Categorías de municipios.

Las constituciones provinciales determinan los criterios para el establecimiento de categorías municipales o niveles de gobierno local; algunas otorgan las mismas competencias por igual a todos los gobiernos locales, como la provincia de Buenos Aires⁸ y Mendoza, mientras que otras definen varios niveles diferenciales, por ejemplo; La Constitución de Santiago del Estero reconoce cinco niveles: *municipios de primera categoría* (población mayor de 20,000 hab.), *municipios de segunda categoría* (entre 19,999 y 10,000 hab.), *municipios de tercera categoría* (entre 9,999 y 2,000 hab.); *comisiones municipales* (menos de 1,999 hab.) y *comisiones rurales de fomento* (aquellas donde no existe otra forma de gobierno local) (Cravacuore, 2007: 27).

La mayoría de las constituciones provinciales establece como forma de gobierno un departamento ejecutivo y uno deliberativo; las excepciones las encontramos en Misiones, Entre Ríos, y Neuquén, que estipulan la conformación de un cuerpo colegiado, T. del Fuego y Córdoba conceden al municipio con carta orgánica la potestad de elegir su propia forma de gobierno (Iturburu b:62).

Los criterios para que los municipios tengan su carta orgánica son muy dispares, una de las principales diferencias entre los municipios es el derecho a gozar de poder legislativo local (Consejo Deliberante).

Las Constituciones provinciales delegan a la legislatura provincial la decisión sobre la forma de gobierno para los gobiernos locales sin jerarquía municipal, como las comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales, juntas de gobierno etc. Éstas constituyen en general núcleos de menos de 500 habitantes (Iturburu, 2000:12).

De los 2,252 gobiernos locales, 1,151 son municipios y 1,101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal.

⁸ En la provincia de Buenos Aires existen 134 municipios con iguales potestades y competencias, independientemente de la superficie territorial y número de población (Cravacuore, 2007:27).

Niveles de gobierno local en Argentina, por provincia.

Cuadro 2

Cantidad de niveles de gobiernos locales	Provincias
Un nivel	Buenos Aires, Mendoza
Dos niveles	Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Santa Fe.
Tres niveles	Formosa, Río Negro y Santa Cruz
Cuatro niveles	Catamarca, Córdoba, Jujuy, Misiones, Neuquén Salta, Tierra del Fuego, Tucumán.
Cinco Niveles	Corrientes, Chubut, Chaco, San Juan, S. del Estero
Seis Niveles	San Luís
Total	23 provincias

Fuente: (Iturburu, 2001: 130).

En el cuadro 2, se muestra que, en Buenos Aires y Mendoza, los gobiernos locales están organizados bajo la forma de municipios con un solo nivel o una categoría de gobierno local, mientras que en San Luís observamos 6 niveles de gobierno local. Esta heterogeneidad en la organización institucional dificulta no sólo los estudios comparativos con otros países, si no también los estudios en la propia Argentina, por la dificultad de establecer criterios de comparación y la limitación para obtener información, que cada provincia procesa de forma diferente.

La cantidad de población es la variable más utilizada por las constituciones provinciales para habilitar o categorizar gobiernos locales; el parámetro poblacional se ubica entre 500 y 2000 de habitantes,⁹ Iturburu considera que, aunque un municipio con poca población puede garantizar en términos políticos una mejor representación, en términos financieros no garantiza la optimización en la utilización de recursos, porque la mayoría de ellos se emplearían para cubrir los gastos administrativos; por ello, considera inviable la creación de municipios con poca población.

El volumen de la población en los municipios es extremadamente heterogénea, mientras que el municipio de Córdoba concentra 1'267,521 habitantes, el municipio de Colonia Anita tiene 23 habitantes; ambos pertenecen a la provincia de Córdoba.

El 80% de los gobiernos locales tienen menos de 10,000 habitantes; éstos representan el 13% de la población. El 38.3% de los gobiernos locales tiene menos de 1,000 habitantes.¹⁰ Los gobiernos locales de más de 250,000 habitantes sólo representan el 1.2% del total, pero concentran el 39% de la población nacional; su población promedio es de

⁹ Sobrepasan este rango, Jujuy con 3,000 y Santa Fe con 10,000 habitantes.

¹⁰ Hay un problema de inframunicipalismo, gobiernos locales con muy poca población (Cravacuore, 2007:27).

470,000 habitantes. En general, son pocos los municipios con mucha población y un gran número de pequeños gobiernos locales con poca población. Los 24 municipios de área Metropolitana de Buenos Aires, según el censo del 2001, suman 8, 684,953 habitantes y representan el 24% de la población del país (Cravacuore, 2007:27-28).

En México la Constitución Nacional, establece un solo régimen municipal, jurídicamente un tipo (categoría) de municipio, aunque reconoce la diferencia cultural y política de los municipios con población indígena, éstos pueden regirse por las tradiciones y normas internas. En el artículo 115 constitucional establece que las 31 entidades federativas adoptaran el municipio libre como base de su división territorial y organización política y administrativa.

Las facultades otorgadas a los municipios mexicanos parten del supuesto que los 2 441 municipios son iguales, es decir, no toman en cuenta su heterogeneidad.

2.2 Competencias municipales.

2.2.1 Formas para determinar las competencias municipales.

En Argentina existen tres sistemas de determinación de competencias municipales: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto (una combinación de las dos anteriores), que consisten en lo siguiente (Iturburu b:74):

- Enumeración concreta.

En que el gobierno local ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas en la ley (Buenos Aires, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén).

- Cláusula general.

Se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal (Formosa y Santa Fe).

- Sistema Mixto.

Se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia (Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre

Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta, San Juan, San Luís, Santa Cruz, S. del Estero, T. del Fuego y Tucumán).

2.2.2 Competencias municipales.

La competencia de los municipios son otorgadas por las provincias; cada una de las 23 constituciones provinciales, establece las diversas atribuciones que los municipios tendrán en su jurisdicción. Cravacuore hace una clasificación de las competencias municipales en base a su campo de intervención (Cravacuore, 2007:33-37):

- *La construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana*, comprende la provisión de alumbrado público, limpieza y recolección de residuos sólidos urbanos,¹¹ la construcción de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipo urbano.
- *La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio*, incluye la regulación del hábitat,¹² las actividades económicas¹³ y el tránsito urbano.
- *Asistencia a la población en riesgo*, esto se realiza a través de la ayuda social directa, atención a la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

En el apartado 8.4 de este capítulo analizó si es conveniente que los municipios asuman nuevas facultades o atribuciones.

En cuanto a las *competencias fiscales municipales*, éstas dependen de la Provincia¹⁴ y categoría del municipio; cada ley de coparticipación provincial determina estas facultades. Son pocos los municipios que tienen atribuciones para cobrar impuestos (Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Salta). La mayoría cobran sólo tasas por servicios públicos. Éstos pueden variar entre: alumbrado, barrido y limpieza, inspección, seguridad e higiene, servicios sanitarios, conservación de la red vial, permiso de edificación, derechos

¹¹ Con excepción de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires.

¹² Se refiere a permisos para la construcción de vivienda.

¹³ Permisos para actividades económicas (habilitación de comercios o industrias).

¹⁴ *Vid.* El cuadro 3 de este capítulo.

de oficina, derecho de ocupación de dominio público, contribución de mejoras, multas y recargos, infracciones de tránsito, tasa sobre energía eléctrica, y publicidad y propaganda.

En México el artículo 115 de la Constitución Nacional establece las competencias de los municipios, en general son casi las mismas que las de los municipios argentinos, la principal diferencia estriba que los municipios en México tienen la potestad fiscal del impuesto a la propiedad inmueble (predial).

Servicios públicos proveídos por los municipios mexicanos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito).¹⁵

En México a partir de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional en 1983 se señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, esta se conforma: de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos; las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios a través de los estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La autonomía de la hacienda pública municipal en México queda limitada debido a que los congresos estatales aprueban sus leyes de ingresos a demás de revisar y fiscalizar los recursos financieros municipales.

En Argentina las provincias determinan las facultades municipales, éstas dependerán de la categoría reconocida a cada gobierno local. En México la Constitución Mexicana establece las facultades de todos los municipios del país, aunque éstos están subordinados a las legislaturas de los estados.

¹⁵ *Facultades de lo municipios mexicanos:* Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; formular planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para las construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

*SEGUNDA PARTE, EL MUNICIPIO EN LAS RELACIONES FISCALES
INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN.*

3.- Descentralización fiscal en los municipios.

Como ya se menciona en el capítulo II, el hecho que la mayoría de provincias hayan otorgado la autonomía municipal, ello no significó el otorgamiento de atribuciones fiscales. La transferencia de competencias fiscales a los municipios es muy diversa debido a que cada provincia hizo esta distribución en diferentes formas y momentos. Actualmente en Argentina se tienen diferentes mecanismos de coparticipación municipal.

Catalina Smulovitz y Adriana Clemente indagan si se ha dado una descentralización fiscal en los municipios (Smulovitz y Clemente, 2004), exponen que las facultades fiscales municipales fueron producto de las distintas reformas provinciales en los ochenta y noventa.

Indican las autoras que entre 1989 y 1983, las provincias de San Juan, Jujuy, San Luís, Córdoba, Río Negro y Catamarca modificaron sus constituciones, otorgando a sus municipios autonomía institucional para el dictado de cartas municipales; pero, sólo Jujuy y Córdoba transfirieron a sus municipios capacidad recaudatoria tributaria.

Sin embargo, al consultar vía electrónica al Dr. Claudio Tecco¹⁶ estudioso de los asuntos municipales, sobre las competencias fiscales de los municipios de la Provincia de Córdoba, me refirió lo siguiente:

“María Isabel: le comento que en la Provincia de Córdoba no se ha realizado descentralización a los Municipios de responsabilidades fiscales. La provincia percibe impuestos y maneja toda la administración en temas fiscales. De los impuestos que percibe transfiere a los municipios el 20% de lo recaudado, distribuyéndolo de acuerdo a una fórmula que contempla la población de cada uno de estos... Por otra parte, los municipios ...cobran a los vecinos tasas retributivas por los servicios locales que se prestan (de alumbrado, barrido y limpieza, de comercio e industria, etc.).

¹⁶ Catedrático de la Universidad Nacional de Córdoba.

La situación fiscal de los municipios es muy variada (en Córdoba son 249 las municipalidades). La composición de los ingresos varía. En algunos casos el 50% es de recaudación propia y la otra mitad la reciben como transferencias desde provincia; en otros (particularmente en los más pequeños) la dependencia es mayor, siendo 90 % o más de sus recursos originados en transferencias desde otras jurisdicciones del Estado.

La descentralización (transferencia de provincias a municipios) en materia tributaria es una cuestión que cíclicamente entra y sale de la agenda de discusión política aquí. Los municipios que la reclaman son los que están en zonas económicas prósperas.”¹⁷

Por lo que la capacidad recaudatoria tributaria a la que se refiere Smulovitz y Clemente puede tratarse del cobro de los servicios que el municipio brinda a la población.

Agregan Smulovitz y Clemente que entre 1989-1998, las provincias que reformaron su constitución fueron Tucumán, Mendoza, Tierra del Fuego, Mendoza, Corrientes, Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Chaco, Santiago del Estero, Salta y la Rioja, de ellas sólo Chubut, Chaco y Tierra del Fuego hicieron modificaciones (muy limitadas) a la capacidad tributaria municipal.

¹⁷ Vid. anexo no. 7, comentario del Dr. Claudio Tecco, Catedrático de la Universidad Nacional de Córdoba.

Coparticipación municipal, 1999 (porcentajes.)

Cuadro 3

Provincia	Rec. Origen nal. Copar. federal	Regalías	Impuestos Brutos		Inmobiliario		Automotores	Sellos	Otros
			Directos	Convenio multilateral	Urbano	Rural			
Buenos Aires	16.14	-	16.14	16.14	16.14	16.14	16.14	16.4	16.14
Catamarca	8.5	-	10	20	10	70	70	-	-
Córdoba	29	-	20	20	20	Mpal.	Mpal.	-	-
Corrientes	12	-	12	12	100	100	100	12	12
Chaco	15.5	-	15.5	15.5	Mpal.	Mpal.	Mpal.	15.5	-
Chubut	10	(2)	Mpal.	-	Mpal.	Mpal.	Mpal.	-	-
Entre Ríos	14	50	(1)	-	24	60	60	-	-
Formosa	12	-	12	12	Mpal.	Mpal.	Mpal.	12	12
Jujuy	-	-	-	-	-	Mpal.	Mpal.	-	-
La Pampa	10.71	-	21	21	21	21	21	21	21
La Rioja	(*)	-	20	20	-	50	50	-	-
Mendoza	14	12	14	14	14	70	70	14	-
Misiones	12	-	12	12	12	78	78	-	-
Neuquén	15	15	15	15	15	Mpal.	Mpal.	15	-
Río Negro	10	10	40	40	40	40	40	-	40
Salta	12	20	12	12	Mpal.	Mpal.	Mpal.	12	12
San Juan	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis	8	-	16	16	16	16	16	2.4	-
Santa Cruz	11	7	40	40	-	Mpal.	Mpal.	-	-
Santa Fe	13.44	-	13.44	13.44	50	90	90	-	20
S. Estero	15	-	25	25	25	40	40	25	25
Tucumán	23.1	-	-	-	18.95	86.2	86.2	-	-
Tierra del Fuego	25	20	45	45	-	Mpal.	Mpal.	45	-

(1) Se transfieren montos mensuales equivalentes a lo coparticipado en 1995.

(2) Se coparticipan el 14.4% de regalías hidroeléctricas y un 16% de regalías petrolíferas.

(*) Parcialmente suspendidas por convenio.

Fuente: (Smulovitz, 2004: 48).

En el cuadro 3, se aprecia la diversidad en las atribuciones fiscales que cada provincia ha otorgado a los municipios. En general, la mayoría de los municipios carecen de potestades tributarias; dependen financieramente de sus respectivos gobiernos provinciales.

Smulovitz advierte que la transferencia de mayores capacidades fiscales no ha significado aumento de mayores recursos, ya sea porque los municipios no ejercen dichas atribuciones o bien, éstas no son significativas.

Existe una contradicción entre municipios que no tienen potestades tributarias (pertenecen a las provincias más ricas) y disponen de mayores recursos que otros

municipios que cuentan con dichas facultades y sus recursos financieros son bajos; por ejemplo, los municipios de la Rioja no tienen facultades tributarias y reciben mayores recursos financieros en términos absolutos que otras que si las tienen como Chaco y Chubut.

En Argentina no existe uniformidad en los mecanismos para distribuir los recursos financieros; las potestades tributarias varían de provincia en provincia, por ello los alcances y limitaciones de la descentralización fiscal dependen de las capacidades de los actores políticos en la jurisdicción; es decir, de las presiones que generen principalmente los intendentes en la distribución de recursos y potestades en su provincia. La Federación Argentina de Municipios (FAM) podría jugar un papel importante en la demanda de más potestades fiscales para los municipios a nivel nacional; sin embargo, el tema de la descentralización fiscal no figura en su agenda política.¹⁸

Smulovitz, concluyó que la descentralización fiscal que se dio a nivel nacional-provincial no tuvo eco en la relación provincia-municipio¹⁹ (Smulovitz, 2004:51). La descentralización de recursos hacia los niveles municipales ha tenido diversas formas, en general las provincias han retenido los recursos financieros sin descentralizarlos a los municipios. Además, en términos de coparticipación, existen diferencias importantes (tanto de porcentajes como de criterios) de los recursos que cada provincia transfiere a los municipios; es muy alta la variación per cápita entre los municipios.

Las autoras sostienen que el proceso de descentralización, aún incompleto y restringido, ha desarrollado capacidades de gestión en los municipios con mayor desarrollo.

Para tener un acercamiento a la descentralización fiscal municipal, es necesario hacer un estudio en cada provincia. La descentralización hacia municipios depende de la dinámica política que se establezca en cada jurisdicción provincial.

A nivel municipal, no existe un proceso de descentralización único en el país, sino tantos procesos como regímenes municipales se dan (Smulovitz, 2004:44). Para acercarnos un poco a una de esas 23 realidades, en el Capítulo IV abordamos la situación fiscal de los municipios en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁸ *Vid.* El apartado 9 de este capítulo sobre La Federación Argentina de Municipios (FAM) y anexo no. 10 entrevista al Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo de la FAM.

¹⁹ *Vid.* segunda parte del capítulo II.

4.- La Constitución Nacional: aspectos fiscales y descentralización.

La reforma de 1994 a la Constitución Nacional dispuso que el Congreso de la Nación legislara una ley-convenio entre la nación y las provincias para instituir un nuevo régimen de coparticipación fiscal. A la fecha (2010), dicha ley no se ha legislado; se mantiene vigente la ley de coparticipación 23.548, aprobada el 31 de marzo de 1988. No ha surgido, a pesar de lo previsto en última reforma constitucional, una nueva ley de coparticipación entre la nación y las provincias, entre otros factores por la falta de acuerdos sobre los coeficientes de coparticipación.

La Constitución contempla la descentralización con recursos financieros del gobierno nacional a las provincias (Constitución de la Nación Argentina, 1994: art. 75 fracción 2). La descentralización a los municipios depende de cada constitución provincial.

5.- Ley 23.548: Coparticipación Federal de Impuestos

La ley 23.548 establece el régimen de coparticipación entre la nación y las provincias, contempla, entre otros, los coeficientes de reparto de la masa distribuable para todas las provincias, la composición de dicha masa, las facultades tributarias de las provincias, el funcionamiento del régimen de coparticipación y las instituciones que lo llevan a cabo.

5.1 Masa distribuible y coeficientes de distribución a las provincias.

La ley 23.548 establece los porcentajes del reparto de la masa distribuible²⁰ (art. 3):

- **42.34 %** a la Nación.
- **54.66 %** a las provincias.
- **2%** la recuperación de las provincias.²¹
- **1%** para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros en las provincias.

La masa de recursos que corresponde a las provincias (**54.66%**), se distribuye conforme a los siguientes porcentajes (art. 4):

Buenos Aires	19.93	Jujuy	2.95	San Juan	3.51
Catamarca	2.86	La Pampa	1.95	San Luís	2.37
Córdoba	9.22	La Rioja	2.15	Santa Cruz	1.38
Corrientes	3.86	Mendoza	4.33	Santa Fe	9.28
Chaco	5.18	Misiones	3.43	Santiago del Estero	4.29
Chubut	1.38	Neuquén	1.54	Tucumán	4.94
Entre Ríos	5.07	Río Negro	2.62		
Formosa	3.78	Salta	3.98		

Para Tierra del Fuego y Cd. de Buenos Aires no se establecen coeficientes, su participación será compatible con los niveles históricos.

Los coeficientes de reparto operan desde hace 20 años, son fijos, no establecen criterios de eficiencia recaudatoria. La adhesión a esta ley fue obligatoria para todas las provincias.

A diferencia de Argentina, donde la ley de coparticipación federal 23.548, asigna porcentajes fijos de distribución de recursos para cada provincia; en México la Ley de

²⁰ La masa distribuible se integra (ley 23.548 art. 2) de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse excepto: derechos de importación y exportación, la previsión de otro sistema de coparticipación, impuestos y contribuciones específicos, e impuestos y contribuciones nacionales destinado a inversiones, servicios, obras y fomento de actividades de carácter nacional. A esta masa también se integran los impuestos que graven la transferencia o el consumo de combustibles en la medida que la recaudación exceda lo acreditado al Fondo de combustibles.

²¹ Buenos Aires 1.5501%, Chubut 0.1433, Neuquén 0.1433 y Santa Cruz 0.1433

Coordinación Fiscal establece varios criterios para su distribución (PIB estatal,²² recaudación y población).

Otro contraste, entre ambos países, se integra de recursos a coparticipar y los porcentajes de reparto, de manera que el *fondo de coparticipación*, llámese en México, *Fondo General de Participaciones* o en Argentina, *Masa Distribuible*, se compone de diversas maneras:

En Argentina la *masa distribuible* se integra de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse; excepto derechos de importación y exportación,²³ previsión de otros sistemas de coparticipación, impuestos y contribuciones específicos, e impuestos y contribuciones nacionales destinadas a inversiones, servicios, obras y fomento de actividades de carácter nacional (ley 23.548, artículo 2).

En México la *Recaudación Federal Participable* se compone de todos los impuestos de la federación, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería excluye los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo,²⁴ los incentivos de los convenios de colaboración administrativa, impuestos sobre tenencia de automóviles nuevos,²⁵ la parte de la recaudación al impuesto especial sobre producción y servicios, la parte correspondiente a contribuyentes pequeños, el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios.

En cuanto a la distribución de esos recursos que se pueden repartir o coparticipar, la Ley 23.548 (Argentina) contempla que del total de la masa distribuible el 42.34% corresponde a la Nación, el 54.66% a las provincias, el 2% a la recuperación de las provincias y 1% Aportes del Tesoro Nacional para emergencias y desequilibrios fiscales de las provincias. Mientras que La Ley de Coordinación Fiscal (México) establece que los estados recibirán el 20% de la Recaudación Federal Participable, y la transferencia de otros

²² En diciembre del 2007 se agrega también como criterio de distribución de recursos el Producto Interno Bruto (PIB) estatal generado anualmente.

²³ En marzo del 2009, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner planteo la disposición del gobierno federal de coparticipar las retenciones (los impuestos a las exportaciones) a las provincias.

²⁴ Son los recursos que se generan cuando el barril de petróleo esta por encima del calculado en el presupuesto de ingresos de la federación.

²⁵ En julio de 2010 el gobierno federal suspendió temporalmente este impuesto (automóviles nuevos) para apoyar a los empresarios en la venta de automóviles.

recursos (condicionados) denominados *aportaciones*, la suma de ambas representa aproximadamente el 48% del total de los ingresos federales.

Con la finalidad de distinguir fácilmente los mecanismos de distribución de recursos entre la federación y provincias/estados de Argentina y México se presenta en el anexo 12 un cuadro sinóptico sobre la composición y distribución de recursos coparticipables.

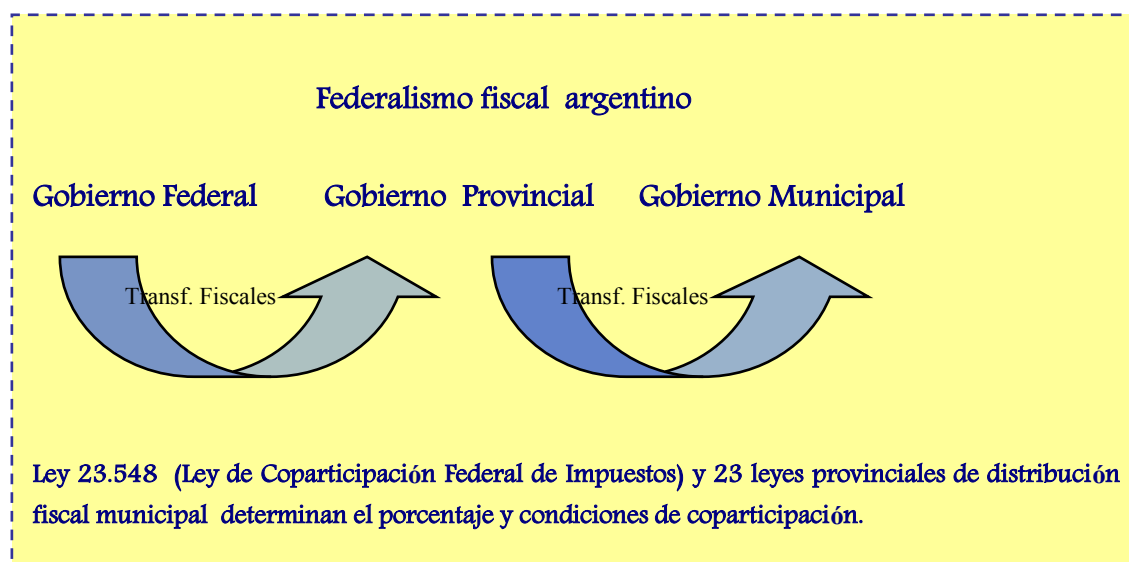
5.2 Facultades tributarias de las provincias.

Son facultades tributarias de las provincias previstas en la ley 23.548, el manejo de impuestos sobre propiedad inmobiliaria, ingresos brutos, propiedad radicación, circulación o transferencia de automóviles, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen (Ley 23.548 artículo 9).

5.3 La ley 23.548 y los municipios.

Con respecto a la coparticipación de recursos financieros de las provincias a los municipios la ley 23.548 señala “*se obliga [a las provincias] a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos*” (ley 23.548 art. 9 inciso g). De modo que aunque no contempla el reparto de la masa distribuible federal directa a los municipios; sí prevé que las provincias coparticipen a sus municipios parte de los recursos que reciben del gobierno federal, pero no establece porcentajes ni criterios.

Relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina.
Forma 1



Elaboración propia, en base a la ley 23.548 y 10.559.

Esta ley federal deja en manos de los gobierno provinciales los criterios y porcentajes de distribución de los recursos federales a los municipios, dando vida a una gran heterogeneidad de sistemas de coparticipación provincial en Argentina y permitiendo algunos abusos provinciales en el reparto de dichos recursos a los municipios.

En la forma 1, podemos apreciar de manera general el funcionamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales en Argentina: el gobierno federal coparticipa recursos nacionales a las provincias y éstas coparticipan a los municipios. En términos fiscales (normativos), los municipios no tienen relación con el gobierno federal, aunque en la práctica cotidiana esta si existe.

De la masa distribuible federal, las provincias en 1999 repartían a los municipios los siguientes porcentajes: Buenos Aires 16.14%, Catamarca 8.5%, Córdoba 29%, Corrientes 12%, Chaco 15.5%, Chubut 10%, Entre Ríos 14%, Formosa 12%, La Pampa 10.71%, Mendoza 14%, Misiones 12%, Neuquén 15%, Río Negro 10%, Salta 12%, San Luís 8%, Santa Cruz 11%, Santa Fe 13.44%, S. Estero 15%, Tucumán 23.1%, Tierra del Fuego 25% (Smulovitz, 2004:48). La provincia que más distribuyó recursos de origen federal a los municipios fue Córdoba (29%); la que menos coparticipó fue San Luís (8%) (Smulovitz, 2004:48).

Es conveniente y necesaria una reforma que establezca un mínimo porcentual de coparticipación de las provincias (recursos de origen federal) a los municipios, para evitar abusos por parte de las provincias y, al mismo tiempo, garantizar cierto nivel de ingresos municipales.

En términos de la coparticipación fiscal, no existe una estructura institucional que relacione a los municipios con el gobierno federal, pero, en cuanto a sanciones y resoluciones, se establece que los municipios deben acatar las observaciones de la Comisión Federal de Impuestos (CFI), aunque en ésta sólo estén representados el gobierno nacional y provincial.²⁶

La Comisión Federal de Impuestos (CFI) tiene entre sus funciones: aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución, controlar la liquidación de las participaciones, vigilar el cumplimiento de los respectivos fiscos, decidir de oficio si los gravámenes nacionales o locales se oponen a la ley 23.548, dictar normas generales interpretativas en materia fiscal, preparar estudios y proyectos vinculados con los problemas de las facultades, entre otros.

Los municipios argentinos se encuentran en una doble subordinación fiscal; por un lado, con su provincia respectiva, y por otro, a un órgano máximo (CFI), del cual están excluidos, que decide potestades tributarias y redistribución de recursos cuando se generan conflictos.

Es importante mencionar que, ante la crisis económica-política del 2001, el gobierno nacional transfirió, a partir de 2003 recursos a los municipios, a través de las provincias, para la construcción de vivienda popular,²⁷ mediante el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), en el marco de la Ley de Emergencia Social.

La situación anterior no modificó el régimen de coparticipación federal ni la ley 23.548. El reparto de este dinero fue más con fines políticos que de emergencia económica, dado que tuvo la finalidad de ganar intendentes de otros partidos en municipios estratégicos, como resultado surgieron los radicales K, municipios de la Unión Cívica Radical (UCR) que apoyaron las políticas del presidente Kirchner.

²⁶ La Comisión Federal de Impuestos (CFI), se integra por un representante de la Nación y uno por cada provincia adherida.

²⁷ De 43m².

Como se señaló anteriormente en Argentina la ley 23.548 no regula la distribución de recursos a los municipales, esto lo determina cada provincia. En México la Ley de Coparticipación Fiscal establece varios fondos federales²⁸ y específicos destinados a los municipios.²⁹

En México a pesar de la existencia de fondos federales, no hay una relación fiscal directa de los municipios con la federación, estos se transfieren a través de los estados. En Argentina la Ley de Coparticipación (23.548) no contempla relaciones fiscales entre la federación y los municipios, aunque en la práctica existan fondos federales destinados a los municipios, los cuales no están regulados por leyes fiscales, sino por decretos coyunturales.

La Ley de Coordinación Fiscal mexicana si determina el porcentaje que los estados tienen que coparticipar de los recursos federales a los municipios (20%); mientras que la Ley de Coparticipación argentina, señala la obligatoriedad, pero no determina el porcentaje, de modo que cada provincia coparticipa diferentes porcentajes (esto genera una gran dificultad para estudiar los regimenes de coparticipación municipal y sobre todo hacer comparaciones con otros países).

²⁸ Aportaciones y participaciones federales. En el anexo 13, se explican cada una de ellas.

²⁹ El Fondo de Fronteras y Puertos, Fondo Petrolero para la Fronteras y Litorales y Fondo de Fomento Municipal. En el anexo 13 se explica en que consisten estos fondos y que municipios se ven beneficiados.

*TERCERA PARTE, SISTEMAS COPARTICIPACIÓN FISCAL Y ESTRUCTURA
TRIBUTARIA MUNICIPAL.*

6.- La coparticipación municipal en Argentina.

El desarrollo de este apartado está basado en el documento “*10 años en la relación fiscal nación, provincias y municipios*” elaborado por la Dirección de Coordinación Nacional Fiscal (DCNF) del Ministerio de Economía de la Nación (Argentina ME, 1998:11).

Abordamos de manera general la coparticipación destinada a los municipios en Argentina y con la finalidad de facilitar su explicación he elaborado algunas figuras o cuadros sinópticos.

6.1 Masa coparticipable, distribución primaria y secundaria.

La *masa coparticipable* se puede definir como la suma de ingresos provinciales (incluye recursos federales) que, de acuerdo a la normatividad, las provincias están obligadas a coparticipar a los gobiernos locales. En el sistema argentino, cada provincia establece su composición y distribución.

Esta masa se reparte a los municipios a través de dos mecanismos: distribución primaria y distribución secundaria. La *distribución primaria* es la afectación que realiza cada provincia de sus ingresos para ser transferidos al sector municipal. La *distribución secundaria* establece los criterios y bases cómo se distribuyen esos recursos entre los municipios de una provincia (Argentina ME, 1998).

6.2 Criterios generales para la distribución primaria y secundaria.

Una de las finalidades del estudio “10 años en la relación fiscal nación, provincias y municipios” antes señalado, fue conocer los criterios de distribución primaria y secundaria de los recursos transferidos a los municipios, para ello la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal Provincial (DNCFP) del Ministerio de Economía de la Nación, realizó un estudio comparativo de las constituciones provinciales, dado que ellas rigen la relación fiscal provincia-municipio³⁰(Argentina ME, 1998:1-99).

El resultado fue una gran heterogeneidad en los criterios de ambas distribuciones; sin embargo, el estudio detectó, en cuanto a la distribución primaria, la realización de modificaciones basadas en las crecientes necesidades financieras de los municipios, dejando de lado criterios de optimización de recursos en los que no se contempla el costo de los servicios prestados a la comunidad. Inclusive se llegó a encontrar que algunas provincias solventan los salarios de las administraciones municipales, porque no hay un régimen de coparticipación de impuestos.

Con respecto a la distribución entre los municipios (*secundaria*), existe una variada y heterogénea gama de parámetros; en general, se basa en la cantidad de población y recaudación de determinados impuestos. En ningún caso se emplean parámetros que midan la eficiencia en el desempeño de las funciones municipales, tanto del ingreso como de gasto.³¹

El estudio identifica que nueve provincias (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero) utilizan como criterio de distribución la totalidad de la masa coparticipable; en cambio, el resto (14 provincias) han adoptado parámetros específicos por cada tipo de impuestos sujetos a reparto.

³⁰ Es importante mencionar que dicho documento no se encuentra disponible en la página electrónica del Ministerio de Economía; sólo se localiza físicamente en su Biblioteca, ubicada en la Ciudad de Buenos Aires.

³¹ No encontré (y dudo que existan) ningún trabajo que evalúe la eficiencia en la aplicación del gasto y el potencial recaudatorio de los municipios. Es sumamente difícil, por no decir imposible, que los municipios se presten a este tipo de estudios, dado que corren el riesgo de quedar exhibidos.

6.3 Masa coparticipable a municipios.

Los regímenes de coparticipación municipal establecen formas y criterios de distribución de los recursos entre las provincias y los municipios. El estudio de la Dirección de Coordinación Nacional Fiscal Provincial señala que las constituciones provinciales prevén que los ingresos municipales se deben nutrir con recursos provenientes de los impuestos provinciales y nacionales (Argentina ME, 1998:10).

Los recursos que las provincias transfieren a los municipios, provienen, en lo general de: impuestos provinciales (ingresos brutos, inmobiliario, automotor y sellos), de regalías, y recursos federales (a través de la coparticipación federal de impuestos). Algunos municipios recaudan tributos que eran provinciales.³² Por tanto, los regímenes de coparticipación provincial contemplan la distribución de recursos establecidos en las leyes provinciales, en la ley 23.548 y otras leyes que establecen regalías por explotación de recursos hidrocarburíferos y/o hidroeléctricos. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, además de los rubros anteriores, se compone de recursos recaudados por los municipios o impuestos descentralizados (ley 13010); éstos representaron en promedio del 2003 al 2008, el 7.6% del total de los recursos transferidos a los municipios bonaerenses.³³

La afectación que cada provincia hace de sus ingresos (masa coparticipable) para el régimen de coparticipación a los municipios comprende, por la magnitud de los fondos básicamente: el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y los recursos provenientes del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (Argentina ME, 1998:10).

En Jujuy y San Juan en 1998, las transferencias a los municipios no estaban vinculadas a los ingresos provinciales, sino en función de los sueldos municipales de la planta del personal. En La Rioja había convenios bilaterales con cada uno de los municipios; esto les garantizaba un nivel de ingresos mínimo.

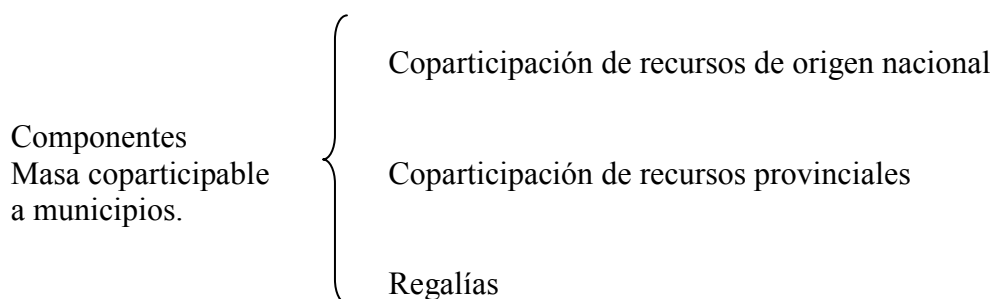
³² En el capítulo IV se observa que la Provincia de Buenos Aires, mediante el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria traslado el cobro de algunos impuestos a los municipios manteniendo ella las potestades tributarias.

³³ *Vid.* apartado 5 del capítulo IV, sobre los regímenes de coparticipación municipal en la Provincia de Buenos Aires.

En 1998, la composición promedio de la masa coparticipable a los municipios era: Ingresos Brutos 30%; Inmobiliario 30%; Automotor 4%; Sellos 4%; Regalías 3% y Coparticipación Federal de Impuestos 50%. (Argentina ME, 1998:10).

La siguiente figura expresa los principales componentes de la masa coparticipable a los municipios.

Figura. 1



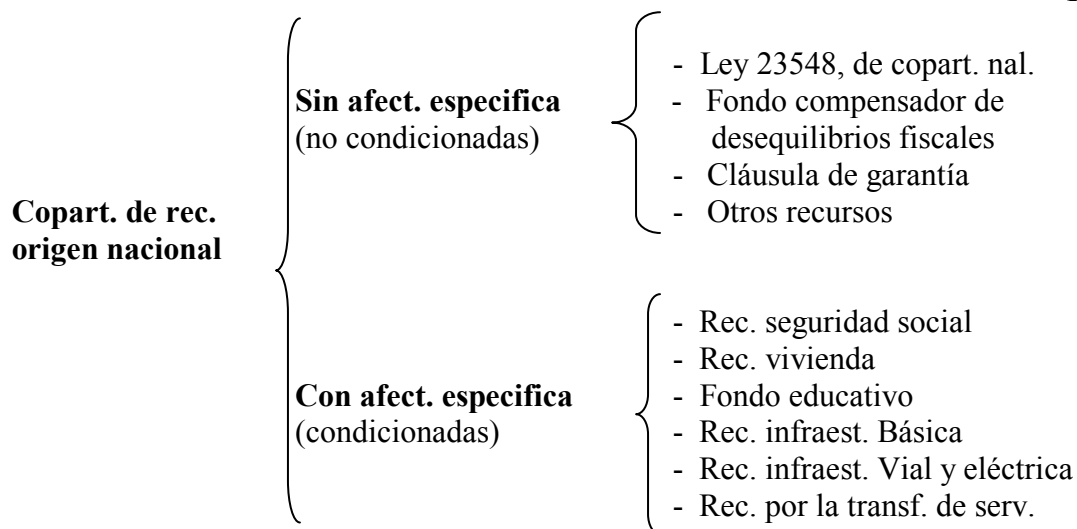
Es importante precisar que, aunque los municipios reciben recursos de origen nacional, no es el gobierno nacional quien los transfiere, sino la provincia, por medio de la respectiva ley de coparticipación provincial.

A continuación explicaremos los elementos que integran cada uno de los componentes de la figura 1.

6.3.1 La Coparticipación de recursos de origen nacional.

La legislación nacional vigente contempla diferentes regímenes generales y especiales de distribución de recursos a las Provincias, éstos pueden ser, *sin afectación específica y con afectación específica*.

Figura. 2



6.3.1.1 Sin afectación específica.

Estos recursos no tienen un destino específico; cada provincia dispone de ellos en función de las disposiciones legales vigentes (Argentina ME, 1998:11), en este grupo se encuentran:

La ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548; cada provincia decide el porcentaje o cantidad de recursos federales que coparticipará a los municipios.³⁴ En 1988, el porcentaje destinado a los municipios varió entre provincias; ejemplo, Tierra del Fuego transfirió el 25%; Tucumán, 23.1%, Córdoba, 20%, Buenos Aires, 16.14% y San Luis, 8% (Smulovitz, 2004:48).³⁵

El Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales, algunas provincias coparticipan este fondo a los municipios; Chubut, la Pampa y Misiones.

Cláusula de Garantía, algunas provincias coparticipan a los municipios recursos que les transfiere el Tesoro Nacional, cuando la recaudación no llega al mínimo garantizado.

³⁴ Vid. el apartado 5.3 de este mismo capítulo, sobre *la ley 23.548 y los municipios*.

³⁵ Vid. cuadro 3 de este mismo capítulo.

Otros Recursos, éstos pueden surgir de títulos públicos percibidos por algunas provincias en el marco de la compensación de deudas con el estado nacional y en pocos casos son coparticipados a los municipios.

6.3.1.2 Con afectación específica.

Incluye regímenes de asignación de recursos nacionales a las provincias; tienen una afectación en el ámbito provincial, entre ellos se encuentran:

Los recursos de seguridad social, destinados al financiamiento de los regímenes nacional, provincial y municipal de seguridad social.

Los recursos de vivienda, destinados al financiamiento de planes de vivienda a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

El fondo educativo.

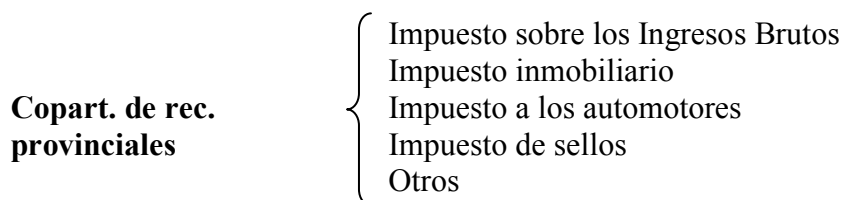
Los recursos afectados al financiamiento de infraestructura básica social.

Los recursos destinados a solventar obras de infraestructura vial y eléctrica.

Los recursos por traslado de servicios (descentralización administrativa), destinados a solventar los servicios nacionales transferidos a las provincias (educación media, programas sociales, hospitales e institutos de minoridad³⁶ y familia), en virtud de la ley 24.049.

6.3.2 Coparticipación de los recursos provinciales.

Figura. 3



³⁶ Centros que brindan atención a la población infantil.

Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Los recursos provenientes de este impuesto constituyen el ingreso tributario propio más significativo para todas las jurisdicciones y es coparticipado por casi todas excepto por la provincia de Tucumán.

Impuesto inmobiliario. Este gravamen se aplica a inmuebles ubicados tanto en zonas urbanas como en áreas rurales. Cada provincia tiene diferente tratamiento en relación a su potestad tributaria y distribución con los municipios. En Corrientes, se ha delegado a los municipios la recaudación del inmobiliario urbano, manteniendo la provincia la potestad tributaria sobre el mismo. En otras jurisdicciones ya sea por mandato constitucional y/o de la ley Orgánica Municipal, tanto el inmobiliario urbano como el rural constituyen un recurso municipal. En las provincias de Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego es potestad municipal sólo el impuesto inmobiliario urbano.

Hay jurisdicciones donde este impuesto es recaudado por la provincia y coparticipado a los municipios; el porcentaje más alto de coparticipación es Santa Fe con el 50%, en tanto, que el resto de las provincias lo hacen entre un 10% (Catamarca) y un 40% (Río Negro).

Impuestos a los automotores. En algunas provincias la potestad de recaudar y administrar este impuesto está delegada a los municipios, tal es el caso de las provincias de Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En la provincia de Misiones la ley orgánica establece que este gravamen es municipal; sin embargo, en la práctica los municipios perciben el 100% del impuesto correspondiente a los automotores con una antigüedad superior a los 16 años. En tanto que la recaudación del resto de los vehículos reciben el 75% y transfieren a la provincia, el 25% restante que se integra a la masa coparticipable total (Argentina ME, 1998:13). En el caso de Buenos Aires, este impuesto es potestad de la provincia, pero es cobrado por los municipios sólo a los vehículos con más de 10 años de uso, el impuesto a los vehículos nuevos los cobra la provincia.³⁷

Cuando entreviste a Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria, y a Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas, ambos de la Secretaría de Economía de Olavarria, nos manifestaron que la provincia les daba la base de

³⁷ Vid. el apartado 6.2.3 del capítulo IV, sobre Impuesto automotor.

datos del impuesto de vehículos de modelos antiguos (1997 para atrás), el municipio lo cobra y disponía del cien por ciento de esos recursos.³⁸

En Corrientes, la potestad sobre este impuesto lo mantiene la provincia y lo recaudan los municipios. En Entre Ríos, existen convenios para que los mismos administren la recaudación del gravamen. El resto de las provincias distribuyen a los municipios lo recaudado por este impuesto entre un 16% (San Luís) y un 90% (Santa Fe).

Impuesto de Sellos. Este gravamen lo coparticipan sólo algunas provincias, el porcentaje varía entre el 2.4% (San Luís) y el 25%(Santiago del Estero). Tierra del Fuego lo hace en 45%, un nivel por encima de la media de las provincias. Las provincias que no distribuyen lo recaudado por Sellos son Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.

Otros. Algunas provincias, de acuerdo a la Ley de Coparticipación, est n obligadas a coparticipar la totalidad de la recaudación provincial.

6.3.3 Regalías.

Figura. 4

Regalías { Hidrocarburíferas.
 Hidroeléctricas.

Regalías hidrocarburíferas, este recurso es coparticipado por las provincias productoras en porcentajes que varían entre el 7% (Santa Cruz) y el 20% (Salta). La Pampa y Formosa son las únicas que no coparticipan este recurso a sus municipios.

Regalías hidroeléctricas, las provincias que perciben este tipo de regalías por lo general no las participan a sus municipios, con excepción de Mendoza y Entre Ríos (Argentina ME, 1998:13).

³⁸ *Vid.* anexo 2, entrevista a Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria y a Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas, ambos del municipio de Olavarria, Provincia de Buenos Aires.

6.4 Fondos Especiales.

Los fondos especiales están destinados a la asistencia municipal para eventuales problemas financieros; en su mayoría son *no reintegrables* (Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Tucumán). En el caso de Río Negro, los fondos tienen carácter *reintegrable* (Argentina ME, 1998:14).

En otros casos, los fondos tienen una finalidad específica, como trabajos públicos o equipamiento (Córdoba, Catamarca, La Pampa y Río Negro). En el caso de Córdoba, existe un fondo para el financiamiento por descentralización de servicios.

Estos dineros pueden ser o no condicionados; su función consiste principalmente en cubrir déficit fiscales o financiar pago de salarios.

6.5 Otros elementos de la relación provincial-municipios.

- Los Aportes del Tesoro Provincial (ATN) a los municipios.³⁹
- Algunas provincias hacen préstamos a los municipios para determinadas circunstancias (dificultades financieras); por lo general terminan convirtiéndose en Aportes del Tesoro Provincial (Argentina ME, 1998:15).
- En obras públicas de cierta magnitud, la provincia aporta los fondos y el municipio toma a cargo la administración de la obra.

³⁹ Se considera que en su distribución se emplean criterios discrecionales.

7.- Ingresos y estructura tributaria municipal.

Los sistemas municipales tributarios fiscales son complicados, dada la gran heterogeneidad de tributos y variedad de hechos imponibles, bases y alícuotas entre municipios. Haciendo una generalización la estructura recaudatoria de los municipios argentinos sería la siguiente:

Estructura de Recaudación Municipal.

Tabla 1

<i>Rubro</i>	(1998)	<i>Porcentaje</i>
Alumbrado, barrido y limpieza		40.4
Inspección, seguridad e higiene		24.0
Servicios sanitarios		3.6
Conservación de la red vial		2.8
Permiso edificación		1.4
Derechos de oficina		2.3
Der. Ocupación dom. Público		1.6
Contribución de mejoras		2.4
Multas y recargos		4.0
Infracciones de tránsito		0.6
Tasa sobre energía eléctrica		2.4
Publicidad y propaganda		1.1
Total		100

Fuente: (Argentina ME, 1998: 19)

La estructura de los ingresos municipales en concepto de tasas, derechos y contribuciones muestra la concentración de la recaudación, en torno a 2 tasas: alumbrado público, barrido y limpieza (ABL), e inspección, seguridad e higiene; éstos aglutinan en promedio más del 60% de los ingresos propios municipales (Argentina ME, 1998:18).

El Lic. Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, refirió la importancia de las dos tasas “...en realidad usted ahí tiene dos tasas que son básicas, una la que acá se le denomina de forma genérica el ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) de las calles, el espacio público, la higiene urbana, y por otro lado, la otra que tiene gran gravitación es la tasa de comercio [inspección, seguridad e higiene], la cual se cobra por la habilitación del comercio y por la inspección después y el control

*habitual anual que se debe realizar en los distintos comercios, industrias, mercados, servicios esos son los dos principales recursos, después hay otras tasas...”*⁴⁰

También Cr. Guillermo Maggi, Director de Recaudación, de la Dirección General de Ingresos Públicos del municipio la Matanza, menciona la gran importancia que para la estructura de ingresos tienen esas dos tasas: “...*Lo que más se cobra en el municipios son las tasas por servicios generales (que incluye alumbrado, limpieza, barrido, salud, conservación de infraestructura urbana), y tasa de seguridad e higiene (la actividad comercial), ambas representan el 90% de los ingresos propios municipales.*”⁴¹

El siguiente cuadro nos muestra todos los rubros de ingreso que contablemente se contempla en el Municipio de San Martín, uno de los municipios con mayor industria en Argentina. En este municipio la tasa de Alumbrado y limpieza conjuntamente con la de Seguridad e Higiene representa casi la mitad de los rubros de ingresos.

⁴⁰ *Vid.* Entrevista a Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, en el Anexo 1.

⁴¹ *Vid.* anexo 4, entrevista a Guillermo Maggi, Director de Recaudación, de la Dirección General de Ingresos Públicos del municipio la Matanza.

Ingresos municipales del municipio de San Martín (2000-2007).
Porcentajes.

Cuadro 4

Composición/año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Patentes	0.00	0.00	0.00	0.34	0.86	0.64	0.89	1.27
Tasa de A.L y serv. Munic. Grales	23.60	21.07	18.71	17.32	14.65	13.70	17.21	14.01
Tasa de A.L y serv. Munic. Grales Ant	6.83	6.29	6.52	8.01	9.96	7.66	7.11	6.13
Percep por Alumbr.	0.00	0.00	0.00	0.00	2.68	2.66	2.39	3.15
Tasa de Serv. Espec. L. e Hig.	0.26	0.34	0.40	0.84	2.62	0.90	0.94	0.86
Tasa de habilit. De Ind. Y Com	0.31	0.20	0.18	0.19	0.15	0.22	0.14	0.17
Tasa de Insp. De Seg.e Hig.	12.47	12.40	14.15	15.71	16.67	16.18	15.87	16.24
Tasa de Insp. De Seg.e Hig. Ej. Ant	3.93	4.36	5.83	6.19	6.08	8.03	6.24	6.57
Tasa de Seg.e higiene ord 4759/92	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.16	0.16	0.16
Dcho de Publ. Y Propaganda	0.93	0.85	0.74	0.83	0.73	0.66	0.76	0.63
Tasa de Insp. Veterinaria	1.68	1.47	1.37	1.21	1.14	1.00	0.86	0.77
Dcho. de oficina	1.82	2.09	2.27	2.12	1.93	1.68	1.48	1.37
Dcho de construccion	0.83	0.73	0.89	1.10	0.66	0.51	0.39	0.84
Dcho de Ocup.o uso de espacios Publicos	0.40	0.33	0.41	0.31	0.17	0.29	0.21	0.16
Pesas y medidas	0.12	0.09	0.09	0.08	0.06	0.07	0.00	0.01
Derechos espectaculo pco.	0.32	0.16	0.21	0.15	0.15	0.12	0.12	0.12
Monotasa	0.00	0.00	0.00	0.23	0.00	0.34	0.43	0.41
Monotasa de Ej. Ant.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.37
Derecho de cementerio	2.09	2.05	2.34	1.83	1.44	1.26	1.03	0.95
Tasa por serv. Varios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Constr. De mejoras obras de gas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Constr. De mejoras obras de pavimentación	0.02	0.01	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00
Estacionamiento de Vehículo	0.17	0.14	0.57	0.50	0.36	0.37	0.32	0.07
Tasa por seg. y vig.	0.96	0.90	0.88	0.83	0.85	0.74	0.65	0.55
Tasa por Emerg. Med. Y pres. sal.	0.96	0.90	0.88	0.83	0.85	0.74	0.65	0.55
Tasa ctrol calidad obras y serv. Publ.	0.03	0.07	0.01	0.04	0.03	0.19	0.02	0.04
Tasa de Recup. Vial	0.00	1.88	2.13	2.06	2.07	1.89	2.24	2.00
Ing. Asist. Obras Soc.	0.14	0.93	0.42	0.33	0.26	0.00	0.00	0.00
Multas por contravenciones	0.36	0.35	0.36	0.23	0.39	0.42	0.33	0.30
Comerc. De bebidas alcoholicas L.13178	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.03	0.02
Otras multas	0.85	0.45	0.83	1.16	0.44	0.77	0.39	0.35
Ingresos Varios	0.30	0.15	0.23	1.85	0.66	0.57	0.35	0.25
Donaciones	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Intereses Bancarios	0.12	0.16	0.31	0.43	0.38	0.41	0.40	0.21
FO.MU.TI.VI	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.04	0.02	0.00
Complejo Cultural pza	0.00	0.00	0.27	0.23	0.19	0.07	0.11	0.09
Ing. S.e.m desc. Hospital Ord.8150/02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.04	0.02

Ing. Thompson Desc. Ord. 8150	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.19	0.21	0.26
Desc.Hosp.Ord.8150/02 Marengo y demas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Coparticipacion ley 10559 y 10752	25.85	26.16	29.26	26.12	27.06	27.42	28.14	30.50
Participacion Edenor	4.40	4.45	4.59	3.74	3.45	3.98	3.56	3.91
Descentr. Trib. II.BB	0.51	0.23	0.18	1.84	0.12	0.00	0.00	0.00
Participación de Gas Natural Ban	0.63	0.60	0.70	0.38	0.45	0.35	0.31	0.27
Descentr. Trib.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	1.32	0.41	0.91
Plan mejor. Y recup. De rutas y caminos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.23	1.05	0.35
Ley 13163 de fortalec. Prgr. Social	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.77	1.66	1.36
Convenio con IOMA	0.10	0.01	0.04	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Comedores Infantiles	0.22	0.13	0.25	0.18	0.28	0.24	0.20	0.27
Torneos Juveniles	0.09	0.03	0.05	0.05	0.08	0.13	0.09	0.01
Torneos Juveniles Dep. y Tercera Edad	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05
ap. Al tesoro nacional	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ing. Varios la plata	1.19	0.97	2.31	1.02	0.54	0.38	0.36	0.39
partic. Hipódromo y casinos	0.58	0.80	0.82	1.48	1.00	0.88	0.83	0.88
Partic. Bingo pcia de Bs.As	0.07	0.01	0.00	0.09	0.39	0.23	0.25	0.40
Progr. Urb-al 10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.23	0.00	0.20
Plan mas vida Comadre	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05
Ins.y Herreram.del Plan Jefes y jefas de Flia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.06
Proy. Adolec.Minist. De Desarrollo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
Progr. De Asist. Alimentaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.05	0.02	0.02
Fdo de la Vivienda	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03
M.G.S.M. Jard.mater. Infantil Loyola	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.04	0.05
M.G.S.M. Jard.mater. Infantil Manuel Belgr.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07	0.07	0.09
Fdo.Mun.Reg.Dom.y Urb.B.Independencia	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
Fdo de trat. Final de Residuos.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.81	0.70
Traza y ejecucion calle Ituzaingo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.33
At. Eco Constr. Y puesta en marcha	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12
Prestamo Bco prov. Expte 14441-S-99	5.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Prestamo bco prov. Expte 8214-S-00	0.93	0.39	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Prest. Del Bco. Nacion	0.00	6.81	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Reintegros Anticipos a Jub	0.33	0.92	0.77	0.11	0.07	0.09	0.16	0.14
Recobro PFM	0.13	0.11	0.04	0.02	0.01	0.01	0.01	0.00
Totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: información proporcionada por el municipio de San Martín.

La estructura tributaria municipal posee un gran número de tasas, derechos y contribuciones (como se aprecia en el cuadro anterior) de muy escaso rendimiento; esto afecta, tanto la recaudación, como los gastos administrativos; genera, además, confusión en los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal Provincial, emplea la palabra tributo, tanto para los ingresos por concepto de impuestos, como para los ingresos por concepto de servicios (Argentina, ME, 1998:18); esto se explica porque las tarifas de servicios a demás de contemplar el costo del servicio incluye un tributo; éste permite acciones distributivas, como la transferencia de recursos mediante subsidios a los habitantes con menores capacidades de pago.

Al respecto, Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria de Olavarria, en entrevista, me aclaró que *“La estructura municipal tributaria está formada por tasas retributivas de servicios... Con el tiempo el concepto de tasa, como retribución estricta de un servicio por necesidades financieras, se ha transformado (en parte se retribuye un servicio) en un componente impositivo, porque, en la estructura de gasto existen conceptos como la salud pública, educación que no se cobran, tienen que estar financiadas por algún tipo de tributo, entonces, el concepto de tasa es bastante abarcativo de una prestación de servicios, más un componente que financia el conjunto de los gastos...”*⁴²

⁴² Vid. anexo 2, entrevista a Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución presupuestaria, de la Secretaría de Economía de Olavarria, Provincia de Buenos Aires.

8.- Aspectos institucionales

8.1 Modernización del sector público argentino.

Con la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Argentino, en 1993, inicia la reforma administrativa financiera. Ésta se integró de los sistemas: presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad.⁴³

En 1998 el Ministerio de Economía (ME) basó la modernización administrativa en los siguientes principios (Argentina ME, 1998:7):

- Clara definición de las prestaciones a cargo de cada nivel de gobierno, a fin de evitar duplicaciones en las actividades.
- Descentralización hacia los niveles provinciales y municipales de gobierno para lograr una mayor eficiencia y control de la gestión pública.
- Coordinación fiscal y económica entre los distintos niveles de gobierno para garantizar un armónico desarrollo de sus funciones.

El Ministerio de Economía subrayó, en ese entonces, la necesidad de fortalecer institucionalmente al municipio para afrontar los cambios planteados. En ese mismo año, a través de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), se realizaron acciones con el objeto de avanzar en la caracterización y análisis de la situación fiscal del Sector Municipal.

Es interesante observar que los programas o planes gubernamentales plantean la descentralización como la fórmula básica y necesaria para modernizar y, con ello, efficientizar la gestión gubernamental.⁴⁴

Entre 1999-2001, el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales (PNMGL) planteó los proyectos: red electrónica de los municipios, sistema nacional de

⁴³ Con la ley 24.156 se derogó cualquier norma que se le opusiera, entre ellas, el decreto 23.354 del año 1956, y leyes 14.467 y 21.801.

⁴⁴ Sería importante el desarrollo de investigaciones en las cuales se intentará contestar a la siguiente pregunta ¿De qué manera la descentralización puede efficientizar la estructura del estado? Debido a que los programas gubernamentales sin más, justifican a la descentralización para efficientizar al estado e incluso para democratizarlo.

información municipal, sistema nacional de capacitación municipal, promoción del desarrollo económico y competitividad local. Este plan duro sólo 18 meses, debido a la crisis económica y política del 2000- 2001.

En los primeros meses del 2000 el PNMGL empezó con 268 municipios. En octubre de este mismo año, se puso en marcha su segunda fase, abordando diversas problemáticas.

Señala Cravacuore⁴⁵, asesor de la Secretaría de Asuntos Municipales, que este plan tenía un esquema de mucha planeación y poco dinero para intervenir; tuvo apenas 10 millones de pesos argentinos (cuando el peso valía un dólar) y se gastaron 3 millones en publicidad.⁴⁶

8.2 Sistemas de información municipal.

En Argentina, no existía un sistema nacional de información municipal, hasta 1992 inicio su creación. Esta tarea se realizó de manera conjunta con funcionarios provinciales y municipales; sin embargo, esta no fue compatible con los esquemas de presentación de datos utilizados por las administraciones provinciales y/o nacionales.

La Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), del Ministerio de Economía de la Nación, consideró prioritario lograr clasificaciones comunes y homogéneas para todo el sector público argentino, con la finalidad de lograr un sistema coordinado de información de la gestión financiera pública, que contribuyera, no sólo a satisfacer necesidades de información, sino también en la elaboración de las Cuentas Nacionales y Estadísticas de las Finanzas Públicas.

De modo que en 1998, con la finalidad de homogenizar estos registros, se elaboró un Clasificador Presupuestario Municipal, con representantes de distintas municipalidades en el ámbito de la Comisión Municipal del Foro de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina (Argentina ME, 1998:8); desafortunadamente no encontré información sobre el destino de dicho clasificador.

⁴⁵ Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, además asesor de la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior y asesor del presidente de la Federación Argentina de Municipios.

⁴⁶ *Vid.* anexo 6, sobre las respuestas del Dr. Cravacuore.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, en el 2001, se inicio la instrumentación del programa llamado Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), el cual tiene la finalidad de homogeneizar la contabilidad de las haciendas municipales.⁴⁷

En el 2000, se creó el Sistema Nacional de Información Municipal (SINAIM); permitió colocar en Internet, a través de la página de la secretaria (<http://www.mininterior.gov.ar/municipales/busqueda/inicio.asp>) datos de interés de los municipios (institucional, historia y perfil productivo); no obstante, no contempla datos financieros.⁴⁸

Se instaló una línea telefónica (0800-3336864 ó 0800-33-muni), para obtener información relativa a los programas de asistencia a municipios; es un servicio para las administraciones de los intendentes.

8.3 Gobierno electrónico.

La Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior del Gobierno de la Nación adicionó al sistema de información municipal links, para acceder desde su pagina⁴⁹ a las webs municipales de las 23 provincias; sin embargo, no todos los municipios cuentan con este instrumento.

El contenido de información de las páginas webs municipales en Argentina gira en torno a las actividades del intendente y la gestión del gobierno, directorio, la cartelera cultural, historia municipal, agenda municipal, servicios a la comunidad, programas sociales, licitaciones y proveedores.

Es muy importante destacar que las webs además contienen amplios espacios para promover el pago de impuestos; como el calendario impositivo, impresión de formatos de talones de pago, impresión de boletas, vencimiento para el pago de impuestos, programas de sorteos que incentivan el pago de tributos, planes de pago, difusión de ordenanzas

⁴⁷ Vid. El apartado 3 del capítulo IV, Reforma Administrativa Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) en la Provincia de Buenos Aires.

⁴⁸ Esta página contiene links con los municipios que cuentan con página web.

⁴⁹ www.mininterior.gov.ar/municipalidades/busqueda/busca_municipios.asp

fiscales y tarifarias, guía de trámites fiscales. Sin duda esto puede ayudar en el cobro de impuestos al contribuyente.⁵⁰

A pesar de la difusión para el cobro de impuestos, las páginas webs casi no contienen información financiera; ésta es una gran limitación, porque, por un lado se promueve el pago de impuestos, pero, por otro, no se informa sobre la ejecución de dichos recursos. Sin duda, éste sería un importante instrumento de transparencia y rendición de cuentas.

8.4 La agenda municipal.

Desde mediados de la década de los noventa, el planteamiento del desarrollo local empezó a esbozarse en la agenda municipal; éste se refiere a las posibilidades que los gobiernos locales lleven a cabo proyectos en los que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) y además sean sostenibles (Villar, 2007:71).

Esta idea del desarrollo local tiene por un lado la virtud de romper con el esquema de Oates de otorgarles a los gobiernos locales sólo funciones de asignación;⁵¹ pero, por otro lado, tiene la limitación de las fuentes de financiamiento. En la mayoría de los foros se insiste en la necesidad de cambiar los roles de los municipios; sin embargo, se descuida el aspecto de la limitación de recursos presupuestarios que tienen los municipios para asumir nuevas funciones.

Agenda Municipal.

Cuadro 5

Funciones tradicionales	Funciones nuevas
Gestión administrativa Desarrollo urbano Prestación de servicios públicos Regulación de la vida comunitaria	Promoción económica Desarrollo Social Medio Ambiente Poder regulatorio a nivel local Seguridad Salud

Fuente: (Iturburu, 2001:36)

⁵⁰ Sería muy importante realizar estudios que midan el impacto de estos instrumentos en la administración tributaria.

⁵¹ *Vid.* apartado 2.3 del Capítulo I, Marco Teórico conceptual

La agenda municipal no contempla la descentralización fiscal; plantea la exigencia de la descentralización del gasto, pero de ninguna manera se reclaman nuevas potestades fiscales municipales. Las cuales tendrían que estar en función de las características de los municipios.

Con respecto a las nuevas funciones que han asumido los municipios, el Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios (FAM), señaló “... *Hace 20 años los municipios sólo se dedicaban al ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza), hoy ya no es sólo eso, es el tema de la producción, la relación con las empresas, el tema de seguridad, hay mucha más actividad que tiene que llevar acabo el intendente con el mismo dinero de hace 20 años, eso no se modificó, porque el intendente tiene muchas más funciones que antes y tiene que tener mejores cuadros técnicos que antes.*”⁵²

El Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, Diego Rossi, señaló que durante la crisis del 2001 los municipios tuvieron que asumir responsabilidades de la provincia, “...*si nosotros no asumíamos determinado tipo de responsabilidades, que pasaba desde atender los planes sociales en las puertas del municipio, hasta pagar gastos extra en materia de seguridad, en materia de educación, en materia de justicia, que son competencia claramente provinciales no municipales, ... podíamos enfrentar problemas de gobernabilidad ...los municipios bonaerenses incursionan cada vez en una mayor ilegalidad, comprando patrulleros, pagando combustible para sostener un esquema de gobernabilidad institucional, ya sea nacional, provincial o municipal; es decir, nosotros nos vemos obligados a definir nuestras competencias, no por un debate legislativo que hasta hoy no lo tenemos. Hoy día, no podemos debatir una reforma política, una reforma a la ley orgánica de los municipios, ...pero ahí tuvimos una provincia bastante quebrada que, hasta el día de hoy, se sigue apoyando bastante en los gobiernos locales, directa o indirectamente. No siempre los intendentes han sido reconocidos en esa apoyatura, sino, más bien, se entendió que era una delegación o una asunción de responsabilidades, en la crisis te toca a vos hacerte cargo de estas deudas sociales, o de esta la falta de capacidad institucional de la provincia de*

⁵²Vid. anexo 10, Entrevista al Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios, realizada el 30 de abril del 2008 en las oficinas de la FAM.

*Buenos Aires en resolver algunos temas, así que, por ejemplo, en el caso de San Fernando, hemos construido el edificio de una comisaría, para resolver problemas de inseguridad; hemos instalado y le pagamos el teléfono, la luz, el gas, no los salarios a una fiscalía judicial, para tener más cerca alguna resolución de justicia; es habitual cortar el pasto, brindar una cantidad de servicios a escuelas que son provinciales”.*⁵³

San Fernando es un municipio con un nivel socioeconómico alto, su recaudación es elevada; 2/3 de sus ingresos totales son ingresos propios y sólo 1/3 corresponde a transferencias de la provincia. En este caso, la provincia, al no asumir sus responsabilidades en los hechos, las transfiere y éstas, dada la capacidad institucional del municipio, se pueden satisfacer, pero, ¿Qué pasa en los municipios que no tienen una fuerte recaudación o no tienen la capacidad institucional para cubrir las? Es necesario tomar en cuenta la diferencia de los municipios (capacidad institucional) cuando se definen responsabilidades.

En la práctica, los municipios han asumido mayores responsabilidades con los mismos recursos. Por ello, uno de los aspectos que debieran incluirse en el debate de la *agenda municipal*, además de la autonomía política, es el fortalecimiento financiero, con medidas que otorguen soberanía fiscal a los municipios. En ese sentido, Iturburu considera la necesidad de implementar un diseño adecuado de descentralización, que contemple una correcta y balanceada distribución de las potestades tributarias, regulatorias y de gasto entre los distintos niveles de la administración pública (Iturburu 2001:41).

⁵³ *Vid.* anexo 3, Entrevista a Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando. Municipalidad de San Fernando, 12 de marzo del 2008.

8.5 Planeación municipal.

En Argentina, son pocos los municipios que cuentan con planes municipales, se les denomina *Planes Estratégicos*; éstos tienen, entre otros, la finalidad de impulsar el desarrollo local. Se pueden encontrar en localidades pequeñas,⁵⁴ ciudades intermedias,⁵⁵ ciudades grandes⁵⁶ y metropolitanas.⁵⁷ Sin embargo, estos planes quedaron en letra muerta básicamente por la crisis del 2001, como muchas de las propuestas eran de largo plazo, dada la coyuntura, éstas se diluyeron (Villar, 2007:76).

La crisis del 2001 produjo el colapso de los procesos de planificación locales, obligando a los municipios a encarar los efectos de la emergencia social. La relación entre la sociedad local y el gobierno municipal, durante este periodo, generó altos niveles de concertación, aunque no necesariamente de democratización. La protesta social no fue contra la institución municipal (Villar, 2007:85).

8.6 Organismos de asistencia a municipios en Argentina.

Existen varios organismos estatales que brindan distintos tipos de apoyos o asistencia a los municipios en Argentina; mencionamos los más importantes:

Secretaría de Asuntos Municipales (SAM), es un organismo dependiente del Ministerio del Interior de la Nación; fue creado en el 2000. Según su página web, elabora y ejecuta la reforma política de las administraciones municipales, promueve la asistencia técnica y la información de los gobiernos municipales, propone, formula y ejecuta políticas de descentralización, presta diversos servicios a los municipios. (Rodríguez Larreta, 2001:165 y166). A nivel provincial, existen secretarías o subsecretarías de Asuntos municipales; éstas asisten a los municipios de su jurisdicción. En el Caso de la Provincia de Buenos Aires, existe la Secretaría de Asuntos Municipales que depende del Ministerio de Gobierno.

⁵⁴ Camilo Aldao, de la provincia de Córdoba.

⁵⁵ Campana en la provincia de Buenos Aires.

⁵⁶ Cd. de Córdoba.

⁵⁷ Plan estratégico Regional “Tuyu” Mar y Campo que involucra a los municipios bonaerenses de Villa Gesell, Pinamar, La Costa, Gral Lavalle y Gral. Madariaga, también en Gral. San Martín.

Daniel Cravacuore, asesor de la SAM,⁵⁸ señaló que las líneas de trabajo de esta institución son el fortalecimiento del desarrollo local (mediante el asociativismo intermunicipal), la planeación estratégica, fortalecimiento institucional y la promoción de prácticas innovadoras de gestión local. No se tienen nada contemplado en materia fiscal.

El Instituto Nacional de Asuntos Municipales (IFAM), desapareció en 2005; su papel quedó relegado, desde el 2000, con la creación de la Subsecretaría (hoy Secretaría) de Asuntos Municipales (SAM).⁵⁹ Sus objetivos y funciones consistieron en promover la reforma política en las administraciones locales, mediante la modernización de las provincias y sus municipios. Propuso, proyectos de capacitación y formación de funcionarios municipales, programa de municipios autosustentables, programas de asistencia técnica, a partir de las relaciones fiscales entre los gobiernos provinciales y sus respectivos municipios (Rodríguez Larreta, 2001: 166 y 167).

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, implementó el Programa de Financiamiento a Municipios; su objetivo fue promover inversiones para obras⁶⁰ y compras de equipamiento y la promoción de proyectos tendientes a mejorar la capacidad de gestión de los municipios.

La Federación Argentina de Municipios (FAM), es la organización política legal de todos los municipios argentinos; fue creada por ley. En el apartado siguiente la abordaremos.

Las organizaciones civiles; existen organizaciones que asisten a los municipios; no fue posible investigarlas, basta con señalar que cada provincia maneja su regulación; por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, el Tribunal de Cuentas no permite a los municipios financiar a las organizaciones de la sociedad civil (ONG's, Asociaciones Civiles o Agencias), por ello los municipios han creado institutos⁶¹ o agencias,⁶² que dependen de la estructura administrativa municipal.

⁵⁸ Vid. anexo 6, consulta a Daniel Cravacuore vía e-mail (dcrevacuore@unq.edu.ar), el 17 de abril del 2008.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Como respuesta a la crisis de finales del 2001, se creó el Programa de Emergencia Económica, en el se contempla, entre otros aspectos, la construcción de vivienda, durante el gobierno de los Kirchner se han transferido recursos a los municipios para la construcción de vivienda.

⁶¹ Municipios de Florencio Varela, Lomas de Zamora y la Matanza.

⁶² Bahía Blanca y Cañuelas.

CUARTA PARTE, ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LOS MUNICIPIOS.

9.- Federación Argentina de Municipios (FAM): Organización Política de los Municipios Argentinos y los aspectos fiscales.

La Federación Argentina de Municipios (FAM) se aborda con la finalidad de conocer si tiene propuestas o demandas encaminadas al fortalecimiento de la autonomía y soberanía fiscal de los municipios argentinos.

La FAM se creó el 14 de mayo de 1997, con la ley 24.807. No existe otra organización municipal en Argentina, Cravacuore me comentó “No hay otra asociación de municipios, pues la ley de reconocimiento de la FAM niega la posibilidad de existencia de otras (es una diferencia substancial respecto del caso mexicano). Sólo pueden existir asociaciones temáticas, que han existido en el pasado, y las de carácter subnacional.”⁶³ Lo mismo me señaló el Lic. Juan Matteo, secretario de la FAM “...es la única organización [municipal] que existe y que por ley no puede haber ninguna otra...”⁶⁴. Una de las explicaciones que no existan otras organizaciones municipales, puede ser porque en la FAM convergen las distintas fuerzas políticas (partidos políticos) del país.

La representación de cada municipio es ejercida por el intendente; la adhesión a la FAM es voluntaria. Los miembros tienen derecho a participar en las asambleas, reuniones, congresos y seminarios, además de las actividades que realice la FAM y utilizar los servicios en las condiciones que se establezcan. La ley prevé los principios que deben regir los estatutos y las fuentes de financiamiento.⁶⁵

La FAM se integra por tres tipos de órganos; de gobierno (Asamblea,⁶⁶ Consejo Federal,⁶⁷ mesa ejecutiva), asesoramiento (Consejo asesor⁶⁸) y fiscalización (Comisión

⁶³ Vid. Anexo 6, consulta a Daniel Cravacuore vía e-mail el 19 de abril del 2008.

⁶⁴ Vid. anexo 10, entrevista al Lic. Juan Matteo, Srío. Ejecutivo de la FAM.

⁶⁵ Entre las fuentes de financiamiento contempla las cuotas y aportes societarios ordinarios, aportes de organismos y entidades públicas y privadas, convenios o acuerdos con organismos nacionales o internacionales, por prestación de servicios de asistencia técnica, consultaría y capacitación (ley 24.807: artículo 11).

⁶⁶ La *asamblea* es el órgano soberano de la FAM, sus decisiones son tomadas por simple mayoría, tiene las funciones de discutir, aprobar, la memoria, el inventario, el balance general y el informe de la comisión

revisora de cuentas⁶⁹). La federación es administrada y representadas en todos sus actos jurídicos por la Mesa Ejecutiva, compuesta por 24 miembros con sus respectivos suplentes; éstos no tienen sueldos.⁷⁰ Las atribuciones de la mesa directiva son, entre otras: aprobar los estatutos de los foros provinciales, municipales, invitar a la Comisión Asesora Permanente, nombrar al secretario ejecutivo⁷¹, hacer cumplir los estatutos, etc.⁷²

Algunos objetivos de la FAM (ley 24.807:art.8):

- Contribuir al fortalecimiento de una democracia pluralista, federal y defender la vigencia de la autonomía municipal en el marco de la Constitución Nacional.⁷³

- Constituirse en la institución en la que converjan los municipios. El articulador nacional de los foros provinciales

- Propiciar que las acciones gubernamentales favorezcan una real y efectiva descentralización de las competencias políticas, administrativas y financieras

-Impulsar el desarrollo de políticas, programas y acciones tendientes a transformar y modernizar a las administraciones municipales, con la finalidad de optimizar los recursos.

Como se observa, dentro de los objetivos de la FAM están la autonomía y descentralización municipal. Con el interés de conocer cuáles eran las medidas para llevar acabo dichos objetivos solicite una entrevista al Presidente de dicho organismo.

La entrevista se realizó con el Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo de la FAM, él me señaló que de los 2,152 municipios argentinos, 800 están asociados a la FAM. Éstos representan el 80% de la población; en ellos se encuentran los municipios grandes y

revisora de cuentas, elegir a los titulares de la Mesa Ejecutiva, y Comisión Revisora de Cuentas. Las asambleas se convocan por carta remitida a los socios y aviso publicado en el boletín oficial de la Nación.

⁶⁷ El Consejo Federal está compuesto de tres integrantes por provincia.

⁶⁸ El consejo asesor está integrado por los expresidentes de la mesa ejecutiva y de los bloque partidarios

⁶⁹ *La Comisión Revisora de Cuentas* se integra de tres miembros titulares con sus respectivos suplentes, examina los registros contables y documentos de la FAM, verifica la percepción de los recursos.

⁷⁰ Lic. Juan Matteo, secretario ejecutivo, mencionó que la mesa ejecutiva actual [Abril-2008] tiene 24 miembros titulares y 24 miembros suplentes, si se va a elecciones son 12 para la mayoría, 8 para la primer minoría y 4 para la segunda minoría. Las últimas dos conducciones de la mesa ejecutiva, se fue a un consenso, como el justicialismo tiene la mayor cantidad de municipios le corresponden 12, a los radicales 8 y los independientes (vecinales) 4, cada bloque se organiza como tal, se mantiene y hace actividades partidarias..." *Vid.* anexo 10, Entrevista 30 de abril del 2008.

⁷¹ *El Secretario ejecutivo* es el responsable de la administración de la federación, realiza todos los actos para representar legalmente a la federación, además de contratar personal y fijar sueldos.

⁷² Artículo 32 de los estatutos de la FAM.

⁷³ *Vid.* el apartado 2.2 de este capítulo (III), autonomía de los municipios argentinos.

medianos; quedan fuera municipios pequeños, aunque las publicaciones y revistas se mandan a todos los municipios.

Le pregunté al Lic. Juan Matteo si han promovido (como FAM) el otorgamiento de mayores atribuciones fiscales a los municipios, respondió “...*Yo no sé si lo más importante es más atribuciones o si lo más importante es más fondos, más o menos atribuciones habría que ver las circunstancias, pensar en ciudades grandes con mayor capacidad técnica, para evaluar y ver los resultados, lo importante es que se dé mayor recaudación, pero lo que es central es redistribuir de otra manera lo que tenemos hoy*”.⁷⁴

Su opinión sobre las políticas de descentralización a los municipios señaló: “*Hubo descentralización de funciones no descentralización de recursos y yo creo que la descentralización va acompañada con los recursos, si no, no hay descentralización, sino es opresión sobre los intendentes, se han dado responsabilidades a los municipios que, en algunos casos hasta hospitales, que han tenido que devolver, porque no hay forma de financiarlos. Si gastaba \$10 en un hospital te pasa el hospital, no te da los \$10 pesos, se queda con ellos, eso no puede ser; además de los hospitales hubo escuelas, jardines, comedores comunitarios que en general no dieron el dinero, eso no es descentralización.*”⁷⁵

En general, la FAM demanda acciones de descentralización del gasto a las provincias; en ningún momento se plantea la discusión de las potestades fiscales, las cuales tienen un papel fundamental en la autonomía financiera de los municipios.

A nivel de los municipios, ésta es la única organización que puede hacer demandas encaminadas a una mayor soberanía fiscal municipal, sin embargo en la práctica la FAM únicamente plantea la descentralización del gasto.

⁷⁴ Vid. anexo 10, entrevista al Lic. Juan Mateo, Secretario Ejecutivo de la FAM, 30 de abril del 2008.

⁷⁵ Ibid.

CAPITULO IV
ESTUDIO DE CASO: PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Primera parte, aspectos socioeconómicos y municipios de la provincia de Buenos Aires.

Segunda parte, Régimen municipal de la provincia de Buenos Aires e Ingresos Municipales.

Tercera parte, Programa de Descentralización Administrativa Tributaria.

CAPITULO IV

ESTUDIO DE CASO: PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

PRIMERA PARTE, ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

1.- Aspectos socioeconómicos de la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires se creó en 1820;¹ actualmente es la más poblada del país. Según el censo del 2001, tiene 13'827,203 habitantes; representa el 38.14% del total de la población argentina (INDEC, 2001). Cuenta con 134 municipios, también denominados partidos, todos con una misma categoría independientemente del tamaño de su población, los cuáles se rigen por la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires.

Todos los municipios tienen un intendente y un consejo deliberante; este último se compone de 6 mínimo a 24 máximo concejales, según la cantidad de población.²

La Provincia de Buenos Aires, limita al norte con las provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba; al sur, con el mar Argentino y la provincia de Río Negro; por el este, con el mar Argentino, el Río de la Plata y la Ciudad de Buenos Aires; al oeste, con las Provincias de Córdoba, La Pampa y Río Negro. El largo total de su perímetro es de 3.200 kilómetros, de los cuales 1.800 corresponden a las costas sobre el Atlántico y el Río de la Plata.

¹ En 1880 la Ciudad de Buenos Aires dejó de pertenecer a la Provincia

² *Vid.* 2.2 este capítulo sobre la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM).

1.1 Regiones económicas en la Provincia de Buenos Aires

La Subsecretaría de Asuntos Municipales (SAM) divide a la provincia de Buenos Aires en seis regiones económicas. Haremos una descripción general de cada una de ellas con la finalidad de tener un referente sobre la importancia de la actividad económica en la provincia (SAM, 2007b: 37-41).

La región I, esta formada por 44 municipios, de los cuáles 24 partidos son del Gran Buenos Aires³ y 20 son colindantes.⁴ La base económica de esta región está constituida por los sectores de la construcción, electricidad, gas y agua, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas. Esta región se divide en dos subregiones.

Subregión 1: en la zona sur de esta subregión, se desarrollan actividades de complejos petroleros, petroquímico, químico y siderurgia; en el área noroeste dominan la producción de papel, productos químicos, caucho y plásticos, en algunos municipios la fabricación de equipos de tipo profesional y científico, instrumentos de medidas y control, instrumentos de óptica y aparatos fotográficos

Subregión 2: zona sur de esta subregión, sobresalen los sectores petrolero, petroquímico y químico, además se tiene una fuerte incidencia de la cuenca lechera (Brandsen, San Vicente y Cañuelas); en el oeste, sobresale como base económica el sector agropecuario y la fabricación de productos alimenticios, en el noroeste destacan las actividades de la fabricación de papel y productos de papel, industria química, el petróleo, la petroquímica y la producción de hierro y acero.

La región I, dispone de mayores recursos de formación profesional, investigación y desarrollo de toda la provincia; residen en ella nueve universidades nacionales, además de la cercanía de la Universidad de Buenos Aires, también existen otros organismo de investigación y desarrollo, como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el

³ El Gran Buenos Aires esta conformado por los municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Ezeiza, San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Hurlingham y Ituzaingo.

⁴ Cañuelas, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Pte. Perón, San Vicente, Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, E. de la Cruz, Gral. de Heras, Luján, Escobar, Pilar, Zárate, La Plata, Baradero, Ramallo, San Pedro y San Nicolás.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión de Investigación Científica (CIC), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), y varias universidades privadas (SAM, 2007b:37-38).

Esta región concentraba en 2001, 10.6 millones de habitantes, el 77% de la población de la provincia, asentadas en una superficie que representa el 6% del territorio provincial.

En relación al presupuesto, los municipios que integran esta región reúnen en conjunto del 63% de los recursos municipales totales y el 67% de los recursos propios (con respecto a los recursos propios generados por los 134 municipios). Los municipios de esta región cubrían en 2004 casi el 75% de los gastos ordinarios con recursos propios (SAM, 2007b:37-38).

Región II, su base económica está constituida por un creciente complejo agroindustrial, a través de líneas de producción eslabonadas, como son las oleaginosas y las semillas gruesas en la agricultura y la actividad de invernada en la ganadería. Predomina la industria alimentaria, la fabricación de prendas de vestir y la industria de la madera, así como las actividades de imprenta, editoriales e industrias conexas. También la construcción de maquinaria es importante, aunque sólo se localiza en algunos municipios. También dispone de cierta base de desarrollo, investigación y formación profesional al contar con filiales del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTA), la influencia de la Universidad Nacional de Luján y organismos privados de investigación.

La región cuenta con 993,208 habitantes, el 7.2% del total provincial y el 27% de la superficie de la provincia.

Los municipios de esta región concentraron en 2004 casi el 11% de los recursos presupuestarios municipales totales y el 8% de los recursos presupuestarios propios. Los recursos propios sufragaron el 54% de los gastos ordinarios (SAM, 2007b:38-39).

Región III, Tiene como base económica la cría de ganado, predomina la producción de alimentos y bebidas, prendas de vestir, cuero, industria de la madera (excepto muebles). Carece de instituciones relevantes de investigación científica y tecnológica.

En 2001, tenía 315,498 habitantes, 2.3% del total provincial y abarca el 20% del territorio provincial.

Los municipios de esta región concentraban en 2004 el 4.6% de los recursos municipales totales y el 3% de los recursos propios municipales. Estos municipios no alcanzan a cubrir la mitad de sus gastos ordinarios con recursos propios (SAM, 2007b:39).

Región IV, la cuenca minera determina su base económica, constituye un polo regional de desarrollo con centro en Olavaria y conectado por carretera con Azul y Tandil. La producción industrial más importante es el cemento. Otras industrias son la producción de hierro y acero, la construcción de material de transporte, productos químicos y de papel, construcción de maquinarias y metálicos. En el sector privado se desarrollan la agricultura y ganadería y destaca la producción de alimentos. Cuenta con la Universidad Nacional del Centro.

La región tiene 384,331 habitantes, equivale al 2.8% de la población provincial, posee una superficie que representa el 15.3% del territorio provincial.

La región disponía de casi 5% de los recursos presupuestarios municipales totales en 2004 y del 3.8% de los recursos propios municipales.

Los municipios de esta región cubren en promedio el 56% de sus gastos ordinarios con recursos propios. (SAM, 2007b:39-40).

Región V, el sector dominante es el turismo por este medio se desarrollan actividades como la construcción, transporte, almacenamiento, comunicación, comercio, restaurantes y hoteles, intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler, esparcimiento, culturales y deportivas, fabricación de productos alimenticios y bebidas, textiles e industria de la madera. La región cuenta con sedes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Pesca (INDEP) y la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Esta región tiene un población de 860,140 habitantes, el 6.2% de la población provincial y una superficie de 6.6% del territorio provincial.

Estos municipios concentraron en 2004, el 9.5% de los recursos municipales totales y el 12.1% de los recursos propios del total de los 134 municipios. Los municipios de esta región cubren el 89% de sus gastos ordinarios con recursos propios, son los municipios con mejor situación financiera en toda la provincia de Buenos Aires (SAM, 2007b:40).

Región VI, la base económica dominante se desarrolla a través de un polo de crecimiento conformado por un conjunto de complejos localizados en el municipio de Bahía Blanca (petróleo-petroquímico, científico-tecnológico, militar y portuario), esto se complementa con la actividad agrícola ganadera y actividades del sector terciario. Otras industrias importantes son la fabricación de papel y productos de papel, la fabricación de productos metálicos, la construcción de maquinaria (excepto la eléctrica) y la construcción de material de transporte; sin embargo, la producción de alimentos es la base económica de la totalidad de los municipios de la región.

Cuenta con la Universidad Nacional Tecnológica, la Universidad Nacional del Sur, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Tiene una población de 624,152 habitantes, representa el 4.5% de la población provincial, posee el 25% de la superficie territorial de la provincia.

Los municipios de esta región concentraron en 2004, el 7.4% de los recursos totales municipales y el 6.3% de los recursos propios municipales. Estos municipios cubren el 60% de sus gastos ordinarios (SAM, 2007b:40-41).

1.2 Municipios de la Provincia de Buenos Aires: metropolitanos y del interior.

Dada la heterogeneidad de los municipios de la Provincia de Buenos Aires y la falta de información para hacer una tipificación propia, retomé una investigación auspiciada por la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: en ésta se clasifican a los municipios en metropolitanos y pampeanos (del interior). Este estudio es de gran utilidad para acercarnos al conocimiento de estos municipios.

De los 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires, 40 son municipios metropolitanos (24 de ellos pertenecen al Gran Buenos Aires); y 94 municipios llamados del interior o pampeanos. La Cd. de la Plata es la capital de la provincia; alberga a las autoridades y administración provincial.

Los 40 municipios metropolitanos concentran 10, 398,032 millones de habitantes, es decir $\frac{3}{4}$ partes de la población de la provincia, sobre una superficie menor al 5% del territorio. Los 94 municipios restantes, tienen el 24.8% de la población sobre una superficie que ocupa más del 95% del territorio. La densidad poblacional en la zona metropolitana es de 764 hab./km² y en la región pampeana de 12 hab./km² (SAM 2007b: 8,12).

Los municipios no metropolitanos con alta concentración poblacional son La Plata (541,905), Gral Pueyrredon⁵ (532,895), y Bahía Blanca⁶ (272,191).

En el área pampeana más del 40% de la población reside en municipios con poblaciones entre 10,000 y 50,000 hab. El 25% de la población habita en municipios con más de 250,000 habitantes, y el 20% de la población, en partidos entre 50,000 y 100,000 habitantes. Los municipios bonaerenses a más rango demográfico mayor es la densidad demográfica. En la medida que los municipios se alejan de la región metropolitana (Cd. de Buenos Aires), éstos van aumentando de tamaño y, entre más cercanos al núcleo, tienen mayor población (SAM, 2007b: 13).

Se calcula que 2,176,308 habitantes de la provincia de Buenos Aires tienen Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI),⁷ de los cuales el 84% se encuentran en el área metropolitana y el 16% en la pampeana, de modo, que la zona metropolitana se ve más afectada por la pobreza estructural; aunque esto también se relaciona con la densidad demográfica (SAM, 2007b:14).

⁵ En este se ubica Mar del Plata, el más importante centro turístico de la provincia.

⁶ También lugar turístico.

⁷ Esta información corresponde al censo del 2001, hay que tomar en cuenta que esta cantidad pudo haber aumentado ya que se contabilizó antes de la crisis de finales de 2001 y principios de 2002.

Partido por rango demográfico (censo, 2001).

Cuadro 6

AREA METROPOLITANA				
Metropolitana menos de 100,00 habitantes				
Cañuelas	Gral. Rodríguez	Marcos Paz	Pte. Perón	San Vicente
Berisso	Brandsen	Campana	Ensenada	E. de la Cruz
Gral de Heras	Luján			
Metropolitana 100,000 a 249,999				
Hurlingham	Ituzaingó	E. Echeverría	Ezeiza	José Paz
San Fernando	Escobar	Pilar	Zárate	
Metropolitana 250,000 a 499,999				
Avellaneda	Gral. Sn Martín	Lanús	Morón	Sn Isidro
Tres de febrero	Vicente López	Berazategui	Florencio Varela	Malvinas Argentinas
Merlo	Moreno	San Miguel	Tigre	
Metropolitana 500,000 y más				
La Matanza	Lomas Zamora	Quilmes	Alte. Brown	La Plata
AREA PAMPEANA				
Pampeana, menos 10,000				
Florentino Ameghino	Pellegrini	Suipacha	Tres Lomas	Castelli
Gral Guido	Gral. Lavalle	Pila	Punta Indio	Tapalqué
Tordillo	H. Yrigoyen	Laprida	Sn Cayetano	Mte. Hermoso
Salliqueló				
Pampeana 10,000 a 49,999				
Baradero	Ramallo	Alberti	Arrecifes	Bragado
Cptán.Sarmiento	C. Casares	C. Tejedor	C. de Areco	Chababuco
Colón	Gral. Arenales	Gral. Pinto	Gral Viamonte	Gral. Villegas
Leandro M. Alem	Lincoln	Lobos	Navarro	Nueve de Julio
Pehuajó	Rivadavia	Rojas	Salto	S. Andrés Giles
S. Antonio de Areco	Trenque Lauquen	Veinticinco de mayo	Ayacucho	Chascomús
Dolores	Gral. Alvear	Gral. Belgrano	Gral. Madariaga	Gral. Paz
Las Flores	Magdalena	Maipú	Monte	Rauch
Roque Pérez	Saladillo	Mar Chiquita	Benito Juárez	Bolívar
Daireaux	Gral La Madrid	González Chávez	Balcarce	Gral. Alvarado
Lobería	Pinamar	Villa Gesell	Adolfo Alsina	Cnel. Borrego
Cnel. Pringles	Cnel. Suárez	Guaminí	Patagones	Puan
Saavedra	Tornquist	Villarino		
Pampeana 50,000 a 99,999				
San Pedro	Chivilcoy	Junín	Mercedes	Pergamino
Azul	La Costa	Necochea	Cnel. Rosales	Tres Arroyos
Pampeana 100,000 a 249,999				
San Nicolas	Olavarria	Tandil		
Pampeana 250,000 y más				
Pueyrredón	Bahía Blanca			

Fuente: (AM, 2007b: 5-6)

En 2004, el espacio metropolitano concentró más del 75% de la población y generó el 60% del gasto total municipal, mientras, que los municipios pampeanos albergan menos del 25% de la población y tienen el 40% de éste gasto; esto significa que en el área pampeana el gasto per cápita es el doble que en la metropolitana.

El gasto municipal de 2001 a 2004 se vio fuertemente afectado por el impacto de la crisis de finales de 2001; todavía en 2004 se encontraba un 24% por debajo del monto de 1999.

Sobre las finalidades del gasto para el conjunto de los municipios bonaerenses “la administración general” y “servicios espacios urbanos” absorben más del 65% del gasto. Dada la mayor complejidad urbana de la zona metropolitana, “servicios y espacios urbanos” comprende en promedio el 36.5% del gasto total, mientras que en las zonas pampeanas el 27.8%. De los 141,498 empleados municipales, 82, 247 pertenecen a la zona metropolitana y 59, 251 a la pampeana; en la zona metropolitana se tiene en promedio 8 empleados por cada 1000 habitantes, mientras que en la pampeana se tienen 17 por cada 1000 (SAM, 2007b: 21-24).

Pesos Argentinos (valores constantes)

Cuadro 7

Relación ingresos totales municipales e ingresos propios municipales				
	2001		2004	
	Recursos totales	Recursos propio	Recursos totales	Recursos propios
Total Provincia	6 450 153 877	3 616 799 592	5 587 453 368	2 936 255 505
Area metropolitana	4 021 768 405	2 420 996 805	3 396 058 272	1 918 690 262
Area pampeana	2 428 385 472	1 195 802 787	2 191 395 096	1 017 565 243

Elaboración propia en base a (SAM, 2007b: 25-29)

En el 2001, los ingresos propios de los municipios bonaerenses representaron el 56% del total de los recursos municipales; en el área metropolitana constituyeron el 60.18%, y en el área pampeana el 49.2%. De este modo los municipios metropolitanos generan mayores recursos propios que los del interior.⁸

En el cuadro 7 se observa como disminuyeron los ingresos municipales; si comparamos 2001 con el 2004, hay una reducción del 18.8% de los recursos propios

⁸ Es necesario tener presente que la capacidad recaudatoria de los municipios pampeanos como metropolitanos es heterogénea.

expresados en valores constantes; esta caída es mayor en términos reales, si se toma en cuenta la devaluación del peso argentino (de la paridad 1 dólar por 1 peso, paso a 1 dólar por tres pesos argentinos).

Durante la crisis de finales del 2001, los montos por coparticipación tuvieron una reducción menor que los ingresos propios municipales. En el espacio metropolitano la coparticipación disminuyó menos que en el conjunto provincial. Al interior de la zona metropolitana, hay una importante heterogeneidad de situaciones (SAM, 2007b:29).

En el 2001, la coparticipación total municipal fue de \$2'103,179,034 pesos argentinos, mientras que en 2004 bajó a \$1 866,319,318; es decir, cayó el 11.3%. En este periodo, en el área metropolitana la disminución de coparticipación fue del 9%; en el área pampeana, del 13%.

La coparticipación per cápita también disminuyó; mientras que en los 134 municipios en 2001 era de \$152 en 2004 bajó a \$128 pesos argentinos. En el mismo periodo en el área metropolitana, pasó de \$115 a \$98: en la pampeana, de \$265 a \$221 pesos argentinos. (SAM, 2007b:31-32).

De los 134 municipios en 2001, 110 tenían déficit y 24 superávit; para el 2004, 56 tenían déficit y 78 superávit. En el 2001, de los 40 municipios metropolitanos 32 tenían déficit; en 2004 sólo, 24. De los pampeanos, en el 2001, 78 tenían déficit y 16 superávit en 2004; 32 estaban con déficit y 62 gozaban de superávit (SAM, 2007b:33-35).

Estos datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales son controvertidos, ya que por un lado disminuyen los ingresos municipales y por otro lado, al mismo tiempo, se logran reducir déficits e incluso cambiar a superávits. Tal situación sólo se puede lograr con fuertes ajustes al gasto. Algo que también ayudó fue que los municipios tenían poca deuda financiera contraída. Al respecto, señala Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, “...*los municipios de la provincia de Buenos Aires se recuperaron rápidamente de la crisis, producto de sus limitaciones para el endeudamiento y fundamentalmente también producto de las limitaciones de la provincia para asistirlos...*”⁹

⁹ Vid. anexo 3, entrevista el 12 de marzo del 2008 a Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, Provincia de Buenos Aires.

La política sobre endeudamiento se ha flexibilizado, permitió a los municipios hacer uso de este instrumento, aunque con restricciones: en 2001 esta representaba el 14.8% de los recursos totales municipales; en el 2004, aumento al 21.8%. En el área metropolitana, en 2001 la deuda representó el 11.6% de los recursos totales municipales, en 2004, el 18.8%; en el interior en 2001, significó el 20% de los recursos totales municipales, mientras en el 2004 pasó al 26% (SAM, 2007b:36-37).

1.3 Representación partidaria de los municipios bonaerenses.

En cuanto a la representación partidaria de los municipios bonaerenses, en 2007 la situación era la siguiente: de los 134 intendentes, 44 pertenecían al Frente para la Victoria¹⁰(FPV), 33 al Partido Justicialista (PJ¹¹), 46 a la Unión Cívica Radical¹² (UCR), 7 a los Partidos Vecinalistas (PV) y 4 a otros. El 40% de los intendentes metropolitanos eran del FPV, el 35% al PJ, 12.5% a la UCR, 5% PV y 7.5% otras expresiones políticas. Sin embargo, en los 94 municipios del interior, la UCR tenía el 43.6% de los intendentes, el FPV el 29.8%, el PJ el 20.2%, los Partidos Vecinalistas el 5.3% y el 1.1% para otras expresiones políticas (SAM, 2007b:44-45).

¹⁰ Postuló a Néstor Kirchner en el 2003.

¹¹ Es el Partido Peronista, al que pertenece Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner

¹² La Unión Cívica Radical (UCR), es la oposición al Partido Justicialista (PJ); sin embargo, en el gobierno de los Kirchner surgieron los intendentes llamados Radicales K, eran emanados de la UCR, pero apoyaban a los Kirchners, esto responde principalmente a las transferencias presupuestarias del gobierno federal a gobiernos municipales de la UCR.

*SEGUNDA PARTE, RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES E
INGRESOS MUNICIPALES.*

2.- La normatividad del Régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires.

2.1 La Constitución Provincial de Buenos Aires.

Es importante recordar que dada la conformación del federalismo argentino,¹³ las competencias y atribuciones municipales de toda índole le corresponden asignarlas u otorgarlas a las provincias; por ello, cada Constitución Provincial las determina, y establece los niveles y categorías de municipios en su jurisdicción.

La última reforma a la Constitución Provincial de la Provincia de Buenos Aires, dejó intacto el capítulo del régimen municipal; el resultado fue un mayor grado de indefensión del municipio y un poder más discrecional del gobierno provincial sobre éste.

En la sección séptima, capítulo único de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, se establecen los lineamientos del régimen municipal.¹⁴ Ésta no otorga autonomía a los municipios como lo ordena la Constitución Nacional en su artículo 123, “*Cada provincia dicta su propia constitución, conforme lo dispuesto al art. 5¹⁵ asegurando la autonomía municipal y relegando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*”.

Esta constitución no contempla procesos de descentralización hacia los municipios en ningún ámbito, a pesar de que La Constitución Nacional prevé la descentralización, dirigida a las provincias inclusive con recursos.¹⁶

Dada la configuración del federalismo en Argentina, corresponde al poder legislativo provincial normar el régimen municipal y al ejecutivo provincial establecer las políticas en materia presupuestaria y fiscal, tanto a nivel provincial como municipal.

Para el *Poder legislativo Provincial*, se prevén las siguientes facultades: establecer los impuestos¹⁷ y contribuciones necesarias para los gastos de los servicios públicos, estas

¹³ Vid. Apartado 1 del capítulo III, Federalismo Argentino.

¹⁴ Fue sancionada el 15 de septiembre de 1994.

¹⁵ Artículo 5, “*Cada provincia dictará para así una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal*”

¹⁶ Aunque en la práctica no se realice.

cargas deben ser uniformes para toda la provincia; fijar anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gasto; dictar leyes que hagan efectivas las responsabilidades de todos los recaudadores de rentas y tesoreros de la provincia y municipios (Art. 103 inciso 7°); con respecto al fortalecimiento institucional, prevé la organización de la carrera administrativa en base a la idoneidad, escalafón, estabilidad y uniformidad de sueldos en cada categoría.

Para el *Poder Ejecutivo Provincial* establece: hacer recaudar las rentas de la provincia y decretar su inversión, dar cuenta a las cámaras legislativas del estado de la hacienda y la inversión de los fondos; nombrar, con acuerdo del senado al Director General De Cultura y Educación,¹⁸ presidente y vocales del tribunal de cuentas¹⁹ y al Presidente y Directores del Banco de la Provincia.²⁰ Al tesorero, subtesorero, contador y subcontador de la Provincia también lo nombra el ejecutivo, en base a una terna propuesta por el Senado provincial.²¹

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que la administración de los servicios e intereses locales estarán a cargo de la municipalidad (o departamento); compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo o concejo deliberante.

Algunas de las *atribuciones del régimen municipal* estipuladas en el artículo 192 de la Constitución Provincial son: tener a su cargo ornato y salubridad, establecimientos de beneficencia, asilos de inmigrantes, cárceles locales de detenidos y la vialidad pública, votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo, examinar y resolver sobre

¹⁷ La Constitución Provincial señala que cada impuesto debe tener una finalidad y temporalidad.

¹⁸ Es la dirección encargada de administrar los servicios educativos en la Provincia, *Vid.* El punto 2 del capítulo II, sobre la descentralización en Argentina.

¹⁹ El tribunal de cuentas tiene entre sus atribuciones (art. 159), examinar las cuentas de percepción e inversión de rentas públicas tanto de la provincia como de los municipios e inspeccionar las oficinas provinciales y municipales que administren fondos públicos, aplicar las medidas necesarias para prevenir irregularidades.

²⁰ En Argentina cada provincia tiene su banco, por medio de él, se realizan varios tipos de operaciones financieras, funciona como banca comercial y estatal. El Banco de la Provincia de Buenos Aires (de primer y segundo piso) tiene 186 años de existencia, es de los más fuertes en Argentina, funciona como agente financiero del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, actúa en todas las operaciones de índole bancario que éste opere, es la tesorería obligada de las municipalidades que integran la provincia, al banco le corresponde entre otras actividades realizar la percepción de las rentas e impuestos fiscales, con el correspondiente cobro de comisión. El poder ejecutivo de la provincia con acuerdo del Senado provincial, designa al los directores del Banco (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

²¹ En Argentina las asambleas legislativas de las provincias se componen de cámara de diputados y senadores; en la Provincia de Buenos Aires se integra de 84 diputados y de 42 senadores, ambos duran 4 años y se renueva por mitad cada dos años.

las cuentas del año vencido y remitirlo al tribunal de cuentas, dictar ordenanzas y reglamentos dentro de su ámbito, las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas y derogadas por otras.

El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y aprobado por el deliberativo. Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos. Recaudar, distribuir y oblar²² en la tesorería del Estado las contribuciones que la legislatura imponga al distrito para las necesidades generales.

Uno de los aspectos políticamente interesantes de la Constitución Provincial (art. 93) es la consulta a los mayores contribuyentes²³ por el aumento o creación de nuevos impuestos en los municipios, para ello, establece la conformación de una asamblea compuesta por los miembros del Consejo Deliberante e igual número de mayores contribuyentes de impuestos municipales. En la Ley Orgánica Municipal (LOM) se fija el mecanismo.

Cada ordenanza fiscal municipal establece las tipologías de contribuyentes, por ejemplo, la ordenanza no. 15966 de la Matanza dispone: los *grandes contribuyentes* serán los que hayan tenido como base imponible un monto igual o mayor a los \$600,000.00 pesos argentinos o bien tributen \$3,400.00. Los *medianos contribuyentes*, inferiores a \$600,000.00 y superen los \$180,000.00 ó tributen \$900.00. Los *pequeños contribuyentes* que tengan una base imponible igual o menor de \$180,000.00.

¿Por qué consultar a los mayores contribuyentes y no a todos? Quizá la respuesta lógica es porque los grandes contribuyentes aportan más recursos al erario público que los medianos o pequeños. Se marca una diferenciación en la intervención política de los contribuyentes por la capacidad de pago y no por la representatividad para modificar el sistema impositivo en una localidad.

²² Ejecutar el gasto.

²³ Cada ordenanza fiscal municipal establece las tipologías de contribuyentes, por ejemplo, la ordenanza no. 15966 de la Matanza dispone: los *grandes contribuyentes* serán los que hayan tenido como base imponible un monto igual o mayor a los \$600,000.00 pesos argentinos o bien tributen \$3,400.00. Los *medianos contribuyentes*, inferiores a \$600,000.00 y superen los \$180,000.00 ó tributen \$900.00. Los *pequeños contribuyentes* que tengan una base imponible igual o menor de \$180,000.00.

No logré indagar si este procedimiento es llevado a la práctica, esta inquietud surgió ya terminada la estancia de investigación.

2.2 Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM).

La Ley Orgánica Municipal (LOM) de la Provincia de Buenos Aires surge por decreto-ley en la dictadura militar; en este periodo se suspendió el estado de derecho. La LOM vigente fue modificada en 2004, rige todo lo concerniente al régimen municipal de la Provincia de Buenos Aires.

Estipula que los intendentes y concejales durarán en el cargo 4 años y podrán ser reelectos ininterrumpidamente.²⁴ El Consejo Deliberante se renovará por mitad cada dos años, con un mínimo de 6 y un máximo de 24 concejales por municipio, dependiendo del número de población. El cuadro siguiente establece los rangos.

Población y concejales municipales²⁵
Cuadro 8

Población	Num. de concejales
-5000	6
+5000 a 10,000	10
+10,000 a 20,000	12
+20,000 a 30,000	14
+30,000 a 40,000	16
+40,000 a 80,000	18
+80,000 a 200,000	20
+200,000	24

Elaboración propia, artículo 2 de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires.

²⁴ En México los presidentes municipales no pueden reeligirse, pero en Argentina si, inclusive hay intendentes que gobiernan o gobernaron desde 1983, cuando se terminó la dictadura y comenzó el proceso llamado de “transición a la democracia”

²⁵ Hay autores (Iturburu) que señalan un fuerte desequilibrio en la representación política en los municipios argentinos.

Un municipio con poca población en términos democráticos puede tener una mejor representación, pero en el aspecto financiero no garantiza la optimización en la utilización de recursos, porque la mayoría de éstos se emplearían para cubrir los gastos administrativos; por ello administrativamente es inviable la creación de municipios con poca población (Iturburu, 2001).

2.2.1 Atribuciones y competencias fiscales y presupuestarias del Concejo Deliberativo, según la LOM.

Según la Ley Orgánica Municipal (LOM) las atribuciones fiscales más importantes del Consejo Deliberante (CD) en cada municipio son:

- Sancionar las ordenanzas municipales, que no contravengan las disposiciones provinciales y nacionales.
- Establecer recargos, multas por omisión, multas por defraudación, multas por infracción a los deberes formales, intereses a los contribuyentes que no cumplan con sus actividades fiscales.
- Reglamentar las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la municipalidad en relación al pago de los tributos municipales.
- Sancionar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la municipalidad (art. 29). Las ordenanzas impositivas regirán mientras no hayan sido modificadas o derogadas. Todos los años para el siguiente ejercicio, el consejo sancionará el presupuesto de gastos y cálculos de recursos de la municipalidad (artículo 35).
- Establecer un régimen de exenciones parciales o totales de tributos municipales, las cuales serán de carácter general y tendrán vigencia para el ejercicio correspondiente al de la fecha que se dicten las medidas. También preverá beneficios a las actividades de promoción y apoyo a las actividades económicas.
- Remitir al tribunal de cuentas las ordenanzas sancionadas.
- Observar la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias, y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y aquellas que satisfagan las necesidades colectivas de carácter local, siempre y cuando no estén a cargo de la provincia o la nación (artículo 52).

- Autorizar la prestación de los servicios públicos, ya sea mediante ejecución directa por el departamento ejecutivo o bien por organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos.

- Revisar las cuentas de la administración municipal en sesiones especiales en el mes de marzo (artículo 65).

- Establecer los requisitos de los mayores contribuyentes. En cuanto a la consulta a mayores contribuyentes sobre nuevos o modificación de impuestos, contemplados en el artículo 93 de la Constitución Provincial, La LOM, prevé: los contribuyentes mayores interesados deberán registrarse del 1 al 15 de mayo, dentro de los diez días siguientes el intendente remitirá al Consejo Deliberante (CD) la nómina de los inscritos, en caso de no haber inscritos el intendente integrará o completará el oficio. El CD debe aprobar la ordenanza preparatoria para someterla en asamblea con los contribuyentes mayores a la cual se deben citar con ocho días de anticipación, la asamblea se pronunciara al respecto de la ordenanza, y en su caso se aprobará con la mayoría.

Con respecto al último punto se observa como los mayores contribuyentes, cuando se trata de la creación o modificación de impuestos, adquieren el rango de consejeros, no porque hayan sido electos, sino por su capacidad de pago.

2.2.2 Competencias y atribuciones fiscales y presupuestarias del ejecutivo.

La Ley Orgánica Municipal (LOM) contempla que corresponde al Departamento Ejecutivo (DE): la administración general y la aplicación de las ordenanzas y su reglamentación, cuando lo juzgue conveniente acudir personalmente o por medio del secretario a las sesiones del Consejo Deliberativo (CD), aplicar medidas disciplinarias y disponer la cesantía de los empleados, representar a la municipalidad en las relaciones con la provincia.

Sobre las finanzas, el Departamento Ejecutivo debe: proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gasto y recursos debiendo remitirlo al concejo con anterioridad al 31 de octubre de cada año, recaudar los recursos y ejecutar los gastos de la municipalidad, ejecución directa de los servicios de la municipalidad, habilitar los libros

que el tribunal de cuentas determine (LOM artículo 165), presentar al Consejo Deliberante antes del 1 de marzo la rendición de cuentas sobre la percepción e inversión de los fondos de la municipalidad, remitir al tribunal de cuentas un ejemplar del balance trimestral, presentar al Consejo Deliberante, Tribunal de Cuentas, a la Dirección Provincial de Asuntos Municipales el balance financiero del ejercicio vencido, publicar semestralmente en un diario o periódico de distribución local una reseña de la situación financiera (en caso de no haber periódico o diarios locales el balance y demás publicaciones se fijaran en el local de la municipalidad y juzgado de paz).

Con respecto a la responsabilidad municipal que determina la LOM de ejecutar directamente los servicios públicos, se observo que algunos municipios han concesionado o terciarizado a empresas privadas esta actividad. Dado que este no era el objetivo de la investigación, no se confirmó si esta práctica es común en varios municipios. Se trae a colación porque en el marco teórico²⁶ retomamos un aspecto de la descentralización hacia el mercado, en la que el estado cede parte de estas responsabilidades (servicios públicos) al mercado.

Le pregunté a Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires, si los servicios que presta el municipio están concesionados o los brinda directamente el municipio, contestó: *“No. El municipio no concesiona la recaudación lo que si se hace es una contratación de servicios con una empresa que es la que realiza la higiene urbana... ellos le cobran al municipio, el costo del barrido, recolección de residuos...”*²⁷

²⁶ Vid. el apartado 2.1.1.4 del capítulo I. Descentralización de mercado y privatización.

²⁷ Vid. anexo no. 1 entrevista a Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

2.2.3 Aspectos Institucionales en materia de administración tributaria, según la Ley Orgánica Municipal (LOM).

La Ley Orgánica Municipal (LOM) establece que el proyecto de presupuesto debe comprender la universalidad de los gastos y recursos ordinarios, extraordinarios y especiales de la municipalidad para cada ejercicio. Del artículos 166 al 173 se contemplan los criterios que regulan la contabilidad municipal.

Se estipula que el intendente gozará del sueldo que le asigne el presupuesto y una partida mensual para gastos de presentación, sin cargo de rendición de cuentas (LOM artículo 125). El sueldo del intendente y la partida de representación no pueden ser unificados. La propia ley abre las puertas a la discrecionalidad del gasto.

La LOM para el área de finanzas estipula que el cargo de contador, tesorero y jefe de compras son incompatibles con cualquier otra función municipal. El contador público no podrá ser separado de su cargo sin acuerdo del Consejo Deliberante y tendrá dentro de sus obligaciones (artículo 187), la contabilidad al día y balances en tiempo para su publicación.

Para las municipalidades, cuyos presupuestos excedan de dos millones de pesos, se prevé la designación de un contador público o persona habilitada con título equivalente, expedido por la Universidad o la acreditación de una antigüedad mayor de cinco años en funciones técnicas en la materia y en la municipalidad. Para los demás cargos dentro del área de finanzas, se contempla la designación de peritos mercantiles, tenedores de libros o personas con aptitudes reconocidas, previo examen ante el Tribunal de Cuentas.

Las municipalidades que tengan menos de dos millones de pesos de presupuesto, la LOM señala, que podrá mantenerse en el cargo al funcionario designado, aunque no posea título profesional.

En municipios con presupuestos grandes, de dos millones de pesos o más, en las áreas de finanzas, la LOM, obliga a colocar personal preparado, ya sea con título o experiencia; sin embargo, en municipios con presupuestos menores a dos millones no se ponen condiciones en las capacidades profesionales del personal; sin duda, esto no favorece a la administración financiera y tributaria de los municipios pequeños. De algún modo acentúa la debilidad institucional en la administración financiera de los municipios pequeños.

En los países latinoamericanos, para los cargos de finanzas y administración tributaria es necesaria, la capacitación y profesionalización del personal ya sea por las propias instituciones gubernamentales o universidades e institutos de investigación. Esta es una medida importante para fortalecer no sólo a las instituciones municipales, sino también a los todos los niveles de gobierno.

3.- Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) de la Provincia de Buenos Aires.

En 2001, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Economía, inició la implementación de una Reforma Integral de la Administración Financiera y de los recursos financieros en el Ámbito de los Municipios bonaerenses (RAFAM), basado en el decreto 2980/00.

El Banco Mundial brinda el apoyo financiero y técnico de este programa, el cual tiene la finalidad de “...difundir las acciones de transformación encaradas en la propia Administración Provincial” (Decreto 2980, 2000: párrafo 2).

Los objetivos planteados por el RAFAM,²⁸ según el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, son:

- Incrementar la eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.
- Elevar la productividad de gasto traducido en mayores y mejores servicios.
- La generación de información oportuna.
- Una mayor transparencia generando una vinculación entre los sistemas de administración financiera y los órganos de control.
- Perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación fiscal entre la provincia y los municipios.

²⁸ En realidad debería decirse La RAFAM, porque es La Reforma Administrativa....., pero como es un programa, se le ha nombrado más en el género masculino como el RAFAM. Utilizo éste último porque se escucha mejor.

En la práctica, el objetivo ha sido adoptar un modelo de gestión, que genere homogenización de la información, de modo que permita y facilite la elaboración de informes para las cuentas nacionales.

El RAFAM crea un macromodelo de gestión integrado por nueve módulos, que se vinculan entre sí en la captación de datos y la generación de estados contables; éstos son: sistema de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, contrataciones, administración de bienes físicos, inversión pública, administración del personal, y administración de ingresos públicos.

El gobierno provincial empezó con la creación de una base central de datos en la que se registran transacciones con incidencia económica y financiera, de modo que ingresan una única vez y son procesados automáticamente para obtener todas las salidas de información necesarias; para ello se diseñaron clasificadores presupuestarios.

El propio decreto 2980/00 contempla la creación de un reglamento de contabilidad para la aplicación del RAFAM en los municipios.

3.1 Implementación del RAFAM

El Ministerio de Economía determinó los municipios pilotos (sin explicar los criterios de su selección) para integrarlos al programa.²⁹ Los primeros municipios elegidos en 2001 fueron 6; Berisso, Esteban Echeverría, Quilmes, Ramallo, Tandil, Tres Arroyos. En 2002, se agregaron otros cinco; Cañuelas, Lanus, Morón, Patagones, Punta Indio. En 2005, se agregaron 13; Barcarce, Chivilcoy, Gral. Madariaga, Gral. Pinto, Guamaní, Las Flores, Luján, Mar Chiquita, Rauch, Rojas, San Fernando, San Nicolás y Villa Gesell. Ya en 2008, anexó a 51 de los 52 municipios que faltaban, de modo que en este año solo faltó un municipio para ser incorporado al RAFAM.

Para este nuevo modelo de administración financiera, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires creó un sistema informático, elaboró manuales por expertos individuales coordinados por el Ministerio de Economía. En cada uno de los municipios se hicieron

²⁹ El Ministerio de Economía en su página web no especifica los criterios utilizados para la selección de dichos municipios, www.ec.gba.gov.ar/subseCoordFiscal/Rafam/Rafam.htm

arreglos técnicos informáticos, diseño de software, se prepararon a los usuarios del sistema, se capacitó tanto a los niveles políticos como técnicos.

La provincia ofreció asistencia técnica a los municipios, básicamente en el soporte de los centros de cómputo en la implementación del sistema informático, respondiendo a las dudas e inconvenientes técnicos, asesoramiento en la instalación del software de base, aplicación y asesoramiento en la migración de datos.

En 2008, se incorporó al programa el municipio de Olavarria. En entrevista Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria, señaló la experiencia que ellos han tenido con el RAFAM:

“ RAFAM estableció un sistema de administración financiera común a todos los municipios de la provincia, hay un soporte legal común, nosotros nos basamos (el fundamento de nuestra administración financiera) en la Ley Orgánica de la Municipalidad. El RAFAM vino a tener un siguiente componente, además de reformar los aspectos financieros, trajo un sistema informático de procedimientos comunes a todos los municipios, pero sucedió lo siguiente; como los municipios tenían distintos sistemas informativos (el mismo marco legal pero diferentes sistemas informáticos), no fue obligatorio para todos hubo un cronograma para irlo implementando. En Olavaria es recién año que aplicamos el RAFAM; hasta el 2007, teníamos nuestro propio sistema, y eso trae un conflicto, pero... bueno el fin único es en definitiva homogenizar la información económica financiera, tener todo en el mismo sistema y que la provincia también estar en consonancia con la Nación, de forma que todo el andamiaje, nación, provincias y municipios, puedan tener la misma información; eso está planteado por los organismos financieros internacionales. [¿A ustedes les generó dificultades la implementación del RAFAM?] Si, es muy complicado, muy burocrático, lo estamos aprendiendo, es el primer año y tenemos los grandes problemas. Funciona así, la Provincia te da el soporte gratis y a través de capacitadores determinados (universidades, algunas empresas), cada municipio contrataba a los capacitadores, autorizados por la provincia. En el caso nuestro, lo hicimos con capacitadores de la Universidad del

Centro; nosotros tenemos una persona por uno de los módulos del sistema.³⁰ El sistema no esta en línea.”³¹

También el municipio de San Martín en 2008 aplicó el RAFAM, Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda comentó:

“Nosotros a partir de este año [2008] en cuanto a la administración hemos cambiado la metodología, hay un decreto de la provincia de Buenos Aires que data del año 2000 que incorpora a los municipios en una Reforma Administrativa Financiera que en realidad esta reforma es comúnmente conocida como RAFAM, eso lo hemos puesto en marcha en este año.

Esa reforma administrativa financiera cambia algunas metodologías contables desde el punto de vista presupuestario. Las modificaciones más importantes son las modificaciones de presupuesto por programa y la implementación de metas físicas en cada uno de los presupuestos, deja de ser un presupuesto financiero para incluir metas de carácter físico, es decir, no solamente cuanto se va a gastar en pavimento sino la cantidad de metros cuadrados de pavimento que están comprometidos para ese periodo y también incluye como primera metodología la incorporación de presupuestos plurianuales.”³²

Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, respecto del RAFAM señaló:

“La misma provincia que es la que nos controla a través del Tribunal de Cuentas, nos obliga a implementar el RAFAM, (cosa que San Fernando ha hecho y no tiene problemas lo que nos ha ayudado a transparentar el gasto a controlar la gestión a presupuestar por programas), paradójicamente la provincia no lo tiene. Hoy se

³⁰ El sistema tiene 9 módulos: sistema de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, contrataciones, administración de bienes físicos, inversión pública, administración del personal y; administración de ingresos públicos.

³¹ Vid. Anexo 2, entrevista a Fernando Demarco, Secretario de coordinación y ejecución presupuestaria, del Ministerio de Economía del municipio de Olavarria, realizada el 15 de abril del 2008 de 7:00 a 8:00 a.m. en las oficinas del Ministerio de Economía de Olavarria. (es importante fijarse en la hora, en este municipio por lo general se trabaja en atención al público de las 7:00 a las 14:00 horas. Para llegar a tiempo viaje toda la noche, aproximadamente son 5 horas de la Ciudad de Buenos Aires a Olavarria, por cierto, el frío era insoportable).

³² Vid. anexo no. 1, entrevista a Daniel Abbruzzese, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

*puede dar el caso de municipios con mayor desarrollo, proceso de transparencia, proceso de eficiencia, de cogestión que la provincia”.*³³

El RAFAM es un programa provincial que tiene en la práctica básicamente dos objetivos; homogenizar información municipal para facilitar su manejo a nivel provincial y el control del ejercicio de los presupuestos municipales.

Con este programa el Gobierno Provincial trata a los municipios como si fueran parte de su estructura administrativa. Esto se observa tanto en el objetivo principal como en su implementación. Con respecto al objetivo principal el decreto 2980 señala “...difundir las acciones de transformación encaradas en la propia Administración Provincial” (Decreto 2980, 2000: párrafo 2); es decir, con este programa se desea transformar la administración provincial y no municipal. En cuanto a su implementación, los municipios figuran como oficinas desconcentradas, las cuales tienen que adaptarse a las disposiciones administrativas y técnicas establecidas por el gobierno provincial. Además, los municipios asumen parte de sus costos. En el caso de Olavarria, el municipio tuvo que contratar capacitadores.

El hecho de que el Banco Mundial esté financiando parte del RAFAM, responde más a presiones externas por la necesidad de disponer de información homogénea; esto sumado al sometimiento de los municipios a las provincias en Argentina, tenemos como resultado programas que no toman en cuenta las debilidades o ineficiencias de la administración municipal. En realidad aquí no importa la eficiencia con la que el municipio emplea los recursos, sino más bien la eficiencia en el reporte de los datos a la provincia.

Sin duda, el aporte más importante del RAFAM a los municipios es la enseñanza de los sistemas informáticos para los cuadros técnicos de las haciendas municipales.

Es importante homogenizar la información para contar con datos que permitan análisis financieros y la toma de decisiones, pero, ello debe hacerse con la participación y consenso de los municipios para que el diseño responda a sus necesidades y no a imposiciones del gobierno provincial o a requerimientos de organismos internacionales como es el caso del Banco Mundial.

³³ *Vid.* anexo no. 3, entrevista a Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando.

Los municipios tienen la obligación de mejorar su administración y rendir cuentas, ello se debe dar bajo criterios más transparentes y democráticos, que permitan no sólo mejorar la administración de los recursos sino también su aplicación.

4. Ingresos municipales.

4.1 Rubros de ingreso de los municipios

Los municipios, en la provincia de Buenos Aires, integran sus ingresos de lo recaudado internamente y de las transferencias por concepto de coparticipación provincial; ésta incluye varios regímenes (Descentralización Administrativa Tributaria, Juegos de azar, fondo de fortalecimiento de programas sociales, tratamiento y disposición de residuos, fondo de fortalecimiento de recursos municipales, fondo de inclusión social), los cuales trato más adelante.

Por ahora nos centraremos en lo que dispone la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) en cuanto a la composición de los recursos municipales: impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas (art. 226):

- ✓ 1.- Alumbrado, limpieza, riego y barrido (conocido como ABL).
- ✓ 2.- Derecho de faenamiento e inspección veterinaria (se abonará en el municipio donde se consuman reses).
- ✓ 3.- Inspección y contraste anual de pesas y medida.
- ✓ 4.- Venta y arrendamiento de los bienes municipales (permisos de uso de playas y riberas)
- ✓ 5.- En jurisdicción municipal, explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales.
- ✓ 6.- Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.
- ✓ 7.- Edificación, refacciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.

- ✓ 8.- Colocación de avisos (anuncios) en el interior y exterior de tranvías, vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos y demás establecimientos públicos: colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remate, escudos, volantes y toda otra publicidad escrita u oral, hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales.
- ✓ 9.- Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos, rifas autorizadas con fines comerciales, teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.
- ✓ 10.- Patentes de vehículos automotores para el transporte de pasajeros y carga, de carruajes, carros, tranvías.
- ✓ 11.- Patentes de animales domésticos.
- ✓ 12.- De mercados y puestos de abasto.
- ✓ 13.- Patentes y sisas de vendedores ambulantes en general.
- ✓ 14.- Patentes de cabaret.
- ✓ 15.- Derecho de piso en los mercados de frutos del país y ganado.
- ✓ 16.- Funciones, bailes, fútbol, boxeo profesional y espectáculos en general.
- ✓ 17.- Inscripción e inspección de mercados, puestos de abasto y negocios.
- ✓ 18.- Desinfecciones.
- ✓ 19.-Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión de lotes.
- ✓ 20.- Colocación o instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, tranvías o ferrocarriles, estacionamiento de vehículos, y toda ocupación en la vía pública y subsuelo.
- ✓ 21.- Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos.
- ✓ 22.- Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copias, signatures de protestos.

- ✓ 23.- Derechos de cementerios y servicios fúnebres.
- ✓ 24.- Registro de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificaciones o duplicados, inspección y contralor de transporte de la producción local de cereales en caminos de jurisdicción municipal.
- ✓ 25.- Licencias de caza y pesca con fines comerciales.
- ✓ 26.- Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones, que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal.
- ✓ 27.- Porcentajes asignados a la municipalidad por las leyes impositivas de la Provincia y los que le correspondan por la participación que esta se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales.
- ✓ 28.- Derechos y multas que por disposición de la ley corresponda a la municipalidad y las que ésta establezca por infracción en sus ordenanzas.
- ✓ 29.- Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.
- ✓ 30.- Las donaciones, legados o subvenciones que aceptan los Consejos Deliberantes.
- ✓ 31.- Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la municipalidad con arreglo a las disposiciones en la Constitución.

Los municipios en realidad no cobran impuestos sino servicios, aunque la LOM en sus artículos, 106 y 227 establece, que la denominación genérica de impuestos comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas.

Landerreche (Landerreche, 1996: 61-62) clasifica los 31 rubros del artículo anterior en ocho apartados:

- 1.- Contraprestación de servicios.
- 2.- Concesiones.
- 3.- Producto de actividades municipales.
- 4.- Función de policía.
- 5.- Regulación de actividad comercial.
- 6.- Regulación de utilización de espacios públicos.
- 7.- Regulación de tránsito y transporte de pasajeros.
- 8.- Coparticipación.

Aunque la LOM contempla 31 conceptos de ingreso; más del 70% de lo recaudado por los municipios se concentra sólo en Alumbrado, Barrido y limpieza (40 %), Inspección, seguridad e higiene (24%), multas y recargos (4%), Servicios Sanitarios (4%). Esto, sin tomar en cuenta las transferencias provinciales que en la mayoría de los casos representan más del 50% de los ingresos totales municipales.

La Ley Orgánica de las Municipalidades es una ley provincial que deben acatar los municipios bonaerenses; el artículo 226 tratado arriba, determina los rubros que éstos pueden cobrar para obtener ingresos. En base a esta normatividad, el Consejo Deliberante de cada jurisdicción, emite las ordenanzas fiscales y tarifarias, las cuales determinan los tributos municipales con sus respectivos importes y condiciones, de manera que los municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA), no tienen capacidad para determinar rubros de ingreso, esto es sólo facultad del legislativo provincial.

La situación de los municipios argentinos en cada provincia es diferente; para conocerla, se tendrían que estudiar las relaciones fiscales o financieras en cada jurisdicción provincial.

Retomo del Marco Teórico a Bickel,³⁴ quién considera que autonomía fiscal no sólo implica que los gobiernos locales generen sus propios recursos, sino además incluye, la capacidad de decidir todo lo relacionado con los impuestos e ingresos locales.

³⁴ *Vid.* Capítulo I, Marco teórico, apartado 3.6 Autonomía y soberanía fiscal.

Los municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA) no tienen potestades tributarias y tampoco la capacidad para decidir las; la Ley Orgánica de las Municipalidades, legislada por el congreso provincial, las determina; de modo que no gozan de autonomía fiscal, en el sentido de Bickel, y mucho menos de soberanía fiscal, a pesar, de ser parte de un sistema federal.

Bickel advierte que si el impuesto (en este caso, los ingresos por servicios) de los niveles de gobierno local obedece completamente a normas establecidas por el gobierno federal o un nivel superior de gobierno, la soberanía financiera de los niveles de gobierno subnacionales no es en el fondo sino una ficción; se tiene en realidad un impuesto del nivel superior con soberanía de administración y producto en manos de los niveles de gobierno subordinados.³⁵

Por tanto, la autonomía fiscal de las haciendas locales no existe cuando el sistema impositivo obedece a normas establecidas por la hacienda central (en este caso provincial), aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de los niveles hacendarios locales.³⁶

4.1.1 Ingresos Municipales: propios y transferencias.

Ingresos municipales, Provincia de Buenos Aires.

2000-2005 (Porcentajes)

Cuadro 9

Año	Tributos municipales	Regimenes de coparticipación*	Otros ingresos**	Ingresos por capital	total
2000	50.5	34	11	4.5	100
2001	50.6	36.8	8.9	3.7	100
2002	49.2	37.9	11.5	1.4	100
2003	48.5	40	10.3	1.2	100
2004	46.8	41.1	11.4	0.7	100
2005	42.9	40.9	14.9	1.3	100

Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (SAM, 2008).

*Incluye; coparticipación provincial, Descentralización administrativa tributaria, Juegos de azar, fondo de fortalecimiento a programas sociales, tratamiento y disposición de residuos.

** Contempla aportes no reintegrables e ingreso de otras jurisdicciones (no encontré la normatividad que rige los criterios de distribución de estos recursos).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

El cuadro anterior nos muestra en conjunto el comportamiento y composición de los ingresos municipales; propios, transferencias y capital, de los 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires (PBA) del 2000 al 2005.

En el 2005, el 57.1% de los ingresos municipales provino de tres fuentes: regimenes de coparticipación, otros ingresos e ingresos por capital; mientras que el 42.9% de la recaudación tributaria en su jurisdicción.

De 2000 al 2005, los ingresos cobrados por los municipios disminuyeron considerablemente, mientras que las transferencias provinciales aumentaron.

Los municipios a partir de la crisis del 2001 aumentaron su dependencia de los recursos externos y disminuyeron su capacidad recaudatoria. Los ingresos por capital, aunque no son significativos, también se redujeron.

Si se analiza la autonomía fiscal bajo la perspectiva de Scarlett³⁷ la cual se da “cuando la mayor parte de los recursos financieros locales provienen de fuentes internas”,³⁸ se puede afirmar que los municipios bonaerenses han perdido autonomía, ya que en el 2000 el 50.5% de sus ingresos provenían de tributos municipales, mientras que en el 2005 éstos cayeron 42.9%.

Inclusive utilizando el mismo concepto de Scarlett se puede aseverar que en el 2000, antes de la crisis, la autonomía fiscal municipal estaba en riesgo, dado que los ingresos propios representaban el 50.5% de los ingresos municipales.

Como se menciona en la introducción de este trabajo, no se logró obtener información estadística desagregada sobre la composición y monto de los tributos municipales, por ello, sólo se ofrece la del cuadro 9.

³⁷ Vid. Capitulo I, Marco teórico, apartado 3.6 Autonomía y soberanía fiscal

³⁸ Ibid.

5.- Regímenes de coparticipación municipal en la Provincia de Buenos Aires.

Regímenes de coparticipación en la Provincia de Buenos Aires.
2003-2008 (porcentajes).

Cuadro 10

Año	Coparticipación bruta	Juegos de Azar	Fondo fortalec. a programas sociales	Tratamiento y disposición de residuos	Descen. Admva. Tributaria	Fondo de Fortalec. recursos municipales*	Fondo de inclusión social*	Total de regímenes de coparticipación
2003	83	6.3	-		10.7	-	-	100
2004	83.5	5.3	4		7.2	-	-	100
2005	83.5	4.2	4.1		8.2	-	-	100
2006	83.4	4.1	3.7	1.2	7.6	-	-	100
2007	85	4.2	2.9	1.2	6.7	-	-	100
2008	84.2	4	2.4	0.9	5.1	1.6	1.8	100

Elaboración propia con datos de la Dirección Provincial de Coordinación Federal y Municipal (DPCFM, 2008). * Estos fondos fueron creados en 2008.

Para este apartado fue posible obtener información hasta el 2008.³⁹ Los regímenes de coparticipación comprenden; coparticipación bruta, descentralización administrativa tributaria, juegos de azar, fondo de fortalecimiento a programas sociales, tratamiento y disposición de residuos,⁴⁰ fondo de fortalecimiento de recursos municipales y fondo de inclusión social. Estos regímenes representaron, del 2003 al 2008, un poco más del 40% de los recursos municipales totales en la Provincia de Buenos Aires.

Los recursos por concepto de juegos de azar sólo se distribuyen a los municipios que cuentan con casinos en su territorio. El de tratamiento y disposición de residuos incluye únicamente a los municipios conurbados. El fondo de fortalecimiento a programas sociales se inició en 2004; representa en promedio el 3.4% de las transferencias por regímenes de coparticipación es relevante su disminución: en 2004, represento el 4% y en 2008, el 2.4%. En el 2008, se crearon los fondos de fortalecimiento a recursos municipales y el de inclusión social.

³⁹Esta está disponible en www.ec.gba.gov.ar/subcoorEconomica/CoordMunicipal/TransMunicipios/Transferencias2008.htm

⁴⁰ Incluye sólo municipios conurbados.

Dados los objetivos de esta investigación, (analizar el tipo de transferencias por coparticipación bruta y la descentralización en materia fiscal) me centraré en el análisis del régimen de coparticipación bruta y en los recursos del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria, que a continuación abordo.

5.1 Coparticipación bruta.

La ley 10.559 (según el decreto 1.069/95⁴¹) rige la distribución de la coparticipación bruta en la Provincia de Buenos Aires; fue promulgada en octubre de 1987, con vigencia retroactiva al 1 de enero del mismo año. Una de las modificaciones más importantes fue el cambio del porcentaje del 14.14% al 16.14% de la masa coparticipable a los municipios, producto de la ley 13.010 de Descentralización Administrativa Tributaria.

La ley 10.559 establece (art.1) que las municipalidades recibirán en concepto de coparticipación el 16.14%⁴² del total de los ingresos que percibe la provincia por los siguientes rubros: impuestos sobre ingresos brutos, impuestos inmobiliarios, impuestos automotores, impuestos de sellos, tasas retributivas de servicios y coparticipación federal de impuestos.

⁴¹ Este decreto considera que la ley 10.559 ha sido modificada por la ley 10.752 y 11.186

⁴² Esta modificación entro en vigencia el 1 de enero de 1989. (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 1995:9)

El 16.14% se repartirá entre los 134 municipios que integran la PBA de la siguiente manera:

- **a) 58%** entre todas las municipalidades de acuerdo a lo siguiente:
 - 62% En proporción directa a la población (en algunos municipios se toma en cuenta el caudal turístico).
 - 23% en forma proporcional inversa a la capacidad tributaria “per cápita” ponderada por la población.
 - 15% en proporción directa a la superficie del partido
- **b) 37%** entre las municipalidades que posean establecimientos oficiales de salud.
- **c) 5%** entre las municipalidades que se les transfieren servicios y funciones, excepto salud.

El inciso a del artículo 1 precisa que por capacidad tributaria se entiende la suma de las recaudaciones potenciales que resulte de aplicar las bases imponibles y alícuotas homogéneas, en base a:

- Alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública.
- Conservación, reparación y mejoramiento de la red vial municipal.
- Inspección de seguridad e higiene
- Control de marcas y señales.

Para medir la capacidad tributaria no se toman en cuenta los 31 rubros de ingreso que contempla la LOM, en su artículo 226,⁴³ sino únicamente aquéllos que más peso tienen en la composición de los ingresos propios.

⁴³ *Vid.* apartado 4.1 de este capítulo, Rubros de ingreso de los municipios.

El artículo 3 de la ley 10559 indica que la provincia distribuirá el 6% del total de los ingresos por casinos a los municipios que tengan este tipo de establecimientos; el Ministerio de Economía fijara los coeficientes de reparto.

Se prevé que cuando se produzcan bajas de servicios y funciones municipales (las asuma la provincia), se reducirá la participación de las comunas.

La ley 10.559 puntualiza lo que se permite y lo que no, de modo que los municipios no pueden establecer ningún tipo de gravamen a determinarse sobre los ingresos brutos o netos, gastos o inversiones de la industria, el comercio y los servicios, puede aplicar tasas por derechos a los espectáculos públicos, tasa por habilitación del comercio e industria, la tasa por inspección de seguridad e higiene y la tasa por extracción de minerales.

En el cuadro 9 se observa que la coparticipación bruta representa en promedio el 83.7% de las transferencias provinciales que reciben los municipios; es la fuente externa de financiamiento más importante; ella significa cerca del 35% de los ingresos municipales totales.

En la práctica, el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) es considerado parte de la coparticipación bruta, aunque su distribución entre los municipios se rige por la ley 13010, Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria de Olavarria nos explica como se transfieren estos recursos:

*“Las transferencias que recibe el municipio por concepto de descentralización después son restadas de la coparticipación. ... Lo que descentraliza la provincia después no lo incluye en la coparticipación. Sí, parte de este tributo lo descentraliza y lo da que lo cobre el municipio, lo excluye de la cuenta de la coparticipación. Los ingresos por coparticipación y por descentralización vienen separados porque el origen es distinto”.*⁴⁴

⁴⁴ Vid. anexo 2, Entrevista a Funcionario de la Secretaria de Economía en Olavarria, Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria y Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas.

*TERCERA PARTE, PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
TRIBUTARIA.*

6.- Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT)

En 1988 inicia en la Provincia de Buenos Aires, el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT), con el planteamiento oficial de vigorizar el federalismo, transformando los municipios en “...entes recaudadores de los impuestos provinciales dentro de su jurisdicción” (Gob. PBA, 1995:7).

Los objetivos del programa en ese año fueron: (GPBA, 1995:7 y 14)

- Reducción de la evasión y elusión impositiva (por la cercanía y mayor control que puede ejercer el municipio en relación con la burocracia centralizadora).
- Incremento de la cobrabilidad del impuesto descentralizado.
- Recuperación de pagos por deuda atrasada de ejercicios anteriores.
- Aumento de los recursos generados por la disminución de la evasión.
- Incremento de los recursos provinciales a través de una administración eficiente de los mismos.

El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) planteo su funcionamiento mediante “*acuerdos entre la Provincia y cada uno de los Municipios, por medio de los cuales aquélla cede a éstos la administración de determinados tributos, haciéndolos responsables del cobro de los mismos y remunerándolos de acuerdo al desempeño de dicha tarea, medida a través de la recaudación*” (GPBA, 1995:14).

El decreto 547/88 del 9 de enero de 1988 facultó al intendente a suscribir convenios con el Gobierno Provincial (mediante el Ministro de Economía de la Provincia),⁴⁵ para implementar el sistema de descentralización que incluía el cobro de algunos tributos de jurisdicción provincial. En estos convenios se acordó la distribución de la recaudación de cada impuesto descentralizado

⁴⁵ En base a un convenio tipo aprobado por el decreto 2032/88.

La Dirección Provincial de Relaciones Financieras Municipales (Antes Dirección de Estudios Fiscales) formalizó el texto (o modificaciones) del convenio ante la legislatura Provincial.

Estos acuerdos se componen de anexos; se prevé su renovación anual con la finalidad de incorporar las modificaciones que el PDAT señale. El Convenio es un formato tipo, sólo cambia el nombre del municipio, el nombre del intendente y el día que se firma; en él se establecen las obligaciones entre la provincia y el municipio.

6.1 Implementación del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT)

El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) inició su implementación en el primer anticipo de 1988, con el impuesto inmobiliario rural. Los primeros municipios incorporados fueron Castelli, General Paz y Gral. Belgrano. Entre el primer anticipo 1988 y el sexto adelanto de 1989 se integraron al programa todos los municipios con planta rural. Con el sexto anticipo de 1988, comenzó la descentralización de la Planta Urbana, hasta el sexto adelanto de 1989, se integraron los municipios de General San Martín, Tres de Febrero, Monte Hermoso, Villa Gesell, Coronel Rosales y La Costa.

Dada la complicación en la administración del impuesto sobre ingresos brutos, su descentralización se postergó hasta 1990; incluyó únicamente pequeños contribuyentes.⁴⁶ Se comenzó con 46 municipios (incluían a todos los del conurbado -excepto San Isidro-), los más grandes centros urbanos del interior y algunos pequeños. En 1991, se incorporaron dos municipios y en 1992, cinco más.

De 1991 a 1994, el PDAT se consolida; los recursos por descentralización en 1993 fueron de 90 millones de pesos argentinos;⁴⁷ se incrementaron las transferencias a los municipios en el equivalente a los dos puntos de la coparticipación municipal.

⁴⁶ Los contribuyentes menores en el 2008, eran considerados aquellos que obtenían menos de \$144,000 pesos argentinos al año (aproximadamente 45,000 dólares anuales, \$3,750 dólares mensuales, al tipo de cambio de 1 dólar por 3.4 pesos argentinos).

⁴⁷ EL tipo de cambio entonces era un peso argentino un dólar. Actualmente (2008) el tipo de cambio es 3.2 pesos argentinos por dólar.

Los resultados del PDAT no fueron uniformes para todos los municipios; por ello, se hicieron ajustes, se incrementaron controles en el comportamiento y se establecieron mecanismos con incentivos y castigos.

El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria se implementó gradualmente, tanto por el tipo de impuesto que se descentralizó, como por la paulatina incorporación de los municipios.

6.2 Ley 13010.

Con la ley 13010, promulgada el 7 de enero del 2003, se respaldó el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT), convirtiéndolo en parte de la coparticipación provincial. Esta ley transfiere a los municipios facultades en la administración de tres impuestos provinciales, al mismo tiempo modifica los criterios de distribución:

- Inmobiliario urbano rural (art. 1-5).
- Impuesto sobre ingresos brutos (art. 6 al 10).
- Impuesto automotor (art. 11 al 16).

6.2.1 Del inmobiliario rural.

La ley 13010 indica que este impuesto es administrado por los municipios en base al Convenio de Descentralización Administrativa, celebrado en el marco del artículo 10 del código fiscal; lo recaudado por los municipios se distribuye de la siguiente manera:

65% Corresponde a la Provincia.

12% Al Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales (se crea con esta ley).

3% Al Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental.

20% es asignado a los municipios por concepto de retribución por la administración del tributo.

Los recursos del Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales (FCMyOV) se distribuyen entre los municipios que tienen red vial provincial de tierra en proporción a la longitud de kilómetros en cada distrito. Se transfiere sólo a los municipios que se adhieran al régimen. La provincia mantendrá a su cargo el mantenimiento de la red vial provincial de tierra en aquellos municipios que no suscriban el convenio.

Observamos que, con esta ley, la potestad tributaria del impuesto sobre inmobiliario rural se queda en la provincia; la administración se asigna al municipio y el producto de este impuesto se distribuye en tres partes, para la provincia, el FCMyOV y el municipio.

La distribución de los recursos favorece desproporcionadamente al gobierno provincial, a quién le corresponde el 65%. Y al municipio que es quién lo cobra, sólo el 20%. Y el resto al FCMyOV, que finalmente es un fondo provincial, porque la provincia es quién lo reparte.

No está de más decir que los costos administrativos tributarios los asume el municipio, de modo que ese 20% se ve reducido. Como nos refiere Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria de Olavarria *“El personal que atiende los impuestos de descentralización es municipal, el costo de administración esta a cargo del municipio, tanto recursos informáticos como recursos humanos, el costo de la administración es nuestro, también el personal que atiende a los contribuyentes...”*⁴⁸

⁴⁸ Vid. anexo 2 Entrevista a Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria de Olavarria, Provincia de Buenos Aires.

6.2.2 Impuestos sobre ingresos brutos.

El impuesto sobre ingresos brutos se aplica a contribuyentes menores cuyos ingresos anuales no superen los \$144,000 pesos argentinos;⁴⁹ es administrado (bimestralmente) por el municipio y lo recaudado se distribuye de la forma siguiente:

47.5% A la provincia, con destino a la atención de planes sociales y erogaciones con incidencia en los municipios.

25% A Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos (se crea con esta ley).

22% A los municipios por concepto de retribución por la administración del tributo.

5% A los municipios con destino al tratamiento y disposición final de residuos.

Los recursos de Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, se reparte entre los Consejos Escolares según lo establezca la Dirección General de Cultura y Educación.⁵⁰

En este impuesto, igual que el de inmobiliario rural, se presenta una distribución desmedida a favor de la provincia. Si sumamos el primero (47.5%) y segundo porcentaje, (25%) se observa que la provincia se queda con la mayoría de lo recaudado (72.5%), aunque con la obligación de aplicar los recursos en programas que beneficien a los municipios; los criterios de su distribución de esos recursos los determina ella misma.

Sucede lo mismo que con el impuesto anterior: la potestad del impuesto es de la provincia; la administración corresponde a los municipios; la distribución del producto beneficia exageradamente a la provincia; se destina alguno a fondos y programas y sólo un 22% corresponde a los municipios.

Para Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la Intendencia de San Fernando, este impuesto a

⁴⁹ El tipo de cambio en octubre del 2008 fue de 3.2 pesos argentinos por dólar americano.

⁵⁰ Este órgano es el encargado de la administración de establecimientos educativos en la Provincia de Buenos Aires.

contribuyentes menores, significa mucho trabajo y poca remuneración para los municipios “...de los establecimientos que tributan hasta 144,000 pesos anuales ...lo controla la provincia, nosotros no. Con lo cual nos deja a los chicos [contribuyentes], pescamos mojarritas, peces chicos; eso es mucho trabajo y alguna remuneración”.

Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestal,⁵¹ nos comentó que, en la práctica, “Siguen siendo impuestos provinciales; la potestad la tiene la provincia, todo lo dispone la provincia, procedimientos administrativos y normas en todos sentidos. Lo que tiene que hacer el contribuyente, también lo dispone la provincia” Para tener mayor claridad le pregunté ¿Finalmente lo que ustedes hacen es ayudar a cobrar el impuesto? “Si ayudamos en la administración de ese impuesto; se atiende, asesora al contribuyente, se tienen los legajos ordenados [padrones], en algún momento se hace algún operativo de intimaciones...”.

Para Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas de Olavarria el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria, beneficiaba al contribuyente porque le facilitaba el pago de impuestos provinciales “ ...beneficia al contribuyente, porque, al tener este manejo con el municipio, lo acerca a las soluciones del pago de impuestos”

De manera que los municipios se convierten en oficinas tributarias desconcentradas del gobierno provincial.

6.2.3 Impuestos Automotor.

El Impuesto Automotor⁵² se transfiere y asigna de acuerdo al lugar de radicación del vehículo. El municipio emite y envía las boletas, hace la percepción y control del pago, y demás actividades que demande la recaudación del impuesto. Corresponde a los municipios el total de los recursos que se obtengan por este impuesto. La limitante es que los municipios sólo cobran este impuesto al parque vehicular con una antigüedad de más de 10 años (de 1997 a 1987), con lo cual el producto se ve fuertemente mermado. La provincia cobra el impuesto a vehículos nuevos.

⁵¹ Entrevista a Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución presupuestaria, el 15 de abril del 2008, en la Secretaría de Economía de Olavarria, Provincia de Buenos Aires.

⁵² Establecido en el artículo 50 de la Ley Impositiva del ejercicio fiscal 2003.

Además, la ley 13010 contempla que el monto del impuesto a los automotores será bonificado en un porcentaje no inferior al 50%, cuando se trate de contribuyentes que acrediten el cumplimiento de la contratación del seguro de responsabilidad civil hacia terceros y realización de verificación técnica. De modo que los ingresos por la administración de este impuesto pueden disminuir en función de lo previsto.

De modo que la potestad de este impuesto es de la provincia, la administración y 100% del producto corresponde a los municipios, aunque dada la depreciación del parque vehicular y las bonificaciones previstas a los contribuyentes, los ingresos por este impuesto son bajos.

6.3 Resultados del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT).

Con la ley 13010 y el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT), corresponde a los municipios recaudar impuestos provinciales (Inmobiliario Rural, Ingresos Brutos y Automotor); la Provincia mantiene la potestad fiscal de los impuestos, y además ésta se apropia de la mayor parte del producto.

Algunos investigadores⁵³ han hecho la propuesta inversa al actual funcionamiento del PDAT; sugieren que se otorguen potestades fiscales a los municipios y sea el gobierno provincial quién cobre dichos impuestos, por dos razones; por un lado, se ahorran costos administrativos y, por otro, se evita la confrontación con los vecinos de manera que la recaudación queda libre de presiones electorales.

Las transferencias por PDAT en su conjunto tienen poca importancia en cuanto a la aportación económica de las haciendas municipales bonaerenses; representaron, del 2003 a 2008, en promedio el 4% del total de los ingresos municipales y el 7% promedio del total del monto de regímenes de coparticipación (transferencias provinciales). El cuadro 10 del apartado anterior muestra que estas transferencias tuvieron una caída importante: en 2003, significaron el 10.7% del total de las transferencias, mientras que en 2008, fue del 5.1%

⁵³ Entre ellos Mónica Iturburu.

Transferencias a municipios por Descentralización Administrativa Tributaria
2003-2008 (porcentajes).

Cuadro 11

Año	Descentralización Administrativa Tributaria					
	Ingresos Brutos	Inmobiliario rural	Fondo de compensador de caminos	Recupero de deuda	Embarcaciones deportivas*	total
2003	20.3	28.4	27.5	23.8		100
2004	32.4	36.3	28.9	2.4		100
2005	32.2	36.6	29.8	1.3	0.1	100
2006	32.7	40.2	24.6	2.2	0.3	100
2007	32	40.3	24.3	3	0.4	100
2008	33.8	40.4	24.3	0.9	0.6	100

Elaboración propia con datos de la Dirección Provincial de Coordinación Federal y municipal, (DPCFM, 2008). * Este rubro solo pertenece a 4 municipios; San Fernando, San Isidro, El Tigre y Vicente López. (En estos municipios se ubican los countries -viviendas de lujo cerradas-)

El cuadro 11 ofrece las partidas por transferencia del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria. Hasta 2008, se componía de cinco rubros, producto de la ley 13010 y de negociaciones con los municipios y la provincia. Los recursos por Impuesto sobre Ingresos Brutos fueron, del 2003 al 2008, en promedio 30.6% del total de los recursos por descentralización, Inmobiliario rural el 37%, el fondo compensador de caminos el 26.5%, recupero de deuda el 5.6% y embarcaciones deportivas el 0.3%. Los tres primeros constituyeron el 94.1% de las transferencias por descentralización.

Recuperación de deudas ha perdido importancia porque los municipios han cobrado la cartera vencida que el gobierno provincial les transfirió.

Embarcaciones deportivas no tiene importancia para el conjunto de los municipios bonaerenses, sólo es cobrado por 4 municipios del conurbado (San Fernando, San Isidro, El Tigre y Vicente López). Al respecto, Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la Intendencia de San Fernando nos refirió “...en San Fernando hemos inventado una descentralización, de eso sí estamos orgullosos, logramos la primera descentralización regional del impuesto a las embarcaciones, que no es mucho dinero para la provincia. Era un impuesto con una altísima elusión; más de la mitad de la base no estaba detectada, tiene menos de dos años de implementación. Hay otros municipios que no lo han implementado, así que estamos casi solos, pero con la excusa territorial de que las embarcaciones están en estos cuatro

municipios y éstos forman una región; logramos que la provincia, por primer vez, descentralice, no en todos por igual sino en nosotros cuatro...”

Es importante mencionar que las transferencias por inmobiliario rural no benefician a los municipios urbanos; de hecho, hay municipios del conurbado que no reciben transferencias por este rubro; Se favorecieron los municipios rurales.

El fondo compensador de caminos benefició a los municipios rurales que tienen rutas⁵⁴ provinciales. Por el contrario, el Impuesto sobre Ingresos Brutos beneficio más a los municipios del conurbado.

Las transferencias por Inmobiliario rural y fondo compensador de caminos representaron en promedio el 63.5% de las transferencias por descentralización, mientras que el impuesto sobre ingresos brutos, poco menos de la tercera parte.

El PDAT, de alguna manera, expresa cierta debilidad o incapacidad institucional de la provincia para cobrar ciertos impuestos; un claro ejemplo lo encontramos en la evasión del impuesto inmobiliario en los countries (barrios residenciales cerrados de alto nivel socioeconómico) y de patentes de vehículos (Countries no pagan impuestos, 2008).

A pesar de las intimaciones del Gobierno Provincial, hay 9,500 viviendas en countries que no pagan el impuesto inmobiliario porque no están declaradas; figuran en la base de datos como lotes sin construir; estas propiedades representan el 8% de las 113,976 partidas de viviendas que hay en los countries del conurbano. Suman 2 millones de m² sin declarar (210m² por inmueble, con un valor promedio de \$55,831⁵⁵- cuatro veces el valor de una casa común-). Esto significa una pérdida anual de 6 millones de pesos para el erario provincial.

La Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) encontró que, al cruzar bases de datos, algunos dueños de casas en los countries no pagan la patentes de sus vehículos; de igual forma, halló que muchos de ellos tampoco pagan el ABL (tasa municipal). De modo que la evasión la cometen personas con alta capacidad de pago y el gobierno provincial se ha mostrado débil institucionalmente para aplicar la ley tributaria.

⁵⁴ En Argentina se les llama rutas a las carreteras.

⁵⁵ Al tipo de cambio de 3.2 pesos argentinos por dólar.

CAPITULO V

ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO LA MATANZA

Primera parte, Antecedentes históricos y descripción de La Matanza.

Segunda parte, ordenanza fiscal e ingresos de La Matanza.

Tercera parte, Plan Estratégico y Programa de Descentralización Administrativa de La Matanza

CAPÍTULO V

ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO LA MATANZA.

PRIMERA PARTE, ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y DESCRIPCIÓN DE LA MATANZA.

1.- Antecedentes históricos de La Matanza.

El Pago¹ de La Matanza es uno de los partidos más antiguos; se constituyó desde la época virreinal, el nombre figura en documentos² de los primeros años del siglo XVII, refiriéndose con ese nombre a un paraje o territorio, por esta razón el gobierno municipal, mediante el decreto no. 7132/77, dispuso la fundación del municipio el 29 de julio de 1603.³ La explicación sobre el origen del nombre La Matanza, proviene probablemente de la matanza de indígenas en el riachuelo del mismo territorio el día de Corpus Christi, en 1536 (La Matanza, 2009).

Durante toda la época virreinal, lo que hoy constituye el partido de La Matanza estaba inmerso entre la frontera que separaba y, a la vez, comunicaba a indios, españoles y criollos. Luego de la Revolución de Mayo, en 1812 se divide el territorio para una mejor administración en dos jurisdicciones: Matanza y Morón. También por esos años, sufrió otras reducciones en su territorio. En 1821, durante el gobierno de Martín Rodríguez se suprimieron los Cabildos, último vestigio de la organización política colonial, se crearon en su lugar los Juzgados de Paz. El Pago de La Matanza no recibió Juez de Paz; quedó bajo las jurisdicciones de territorios vecinos. En 1825, durante el gobierno de Juan Gregorio de Las

¹ La palabra *pago* también significa aldea o pueblo pequeño que depende administrativamente de otro mayor.

² Del Archivo General de la Nación

³ Algunos opinan que realmente el municipio se constituyó el 1 de enero de 1778 cuando el Cabildo de Buenos Aires nombró para La Matanza a un representante que resolviera los problemas entre vecinos.

Heras, se restableció el partido, nombrándose como primer Juez de Paz de La Matanza a Manuel-Torres.

El 27 de enero de 1856 se formaliza la instalación de la Municipalidad de La Matanza en base a la ley de 1854, que establecía la creación de las primeras comunas. El 25 de diciembre de ese mismo año, se funda oficialmente el pueblo de San Justo, donde se instala el edificio municipal.

La Matanza fue a lo largo de siglos un territorio escasamente poblado. La explosión demográfica se inició durante el período de industrialización entre los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, con migraciones europeas, de las provincias y de los países vecinos, atraídos por la gran cantidad de fábricas que radicarón en el partido. Desafortunadamente, La Matanza, se convirtió en lo contrario de lo que fue durante largos años; sufrió un proceso de desindustrialización, muchas fábricas fueron vaciadas y ocupadas por supermercados; se aglomeraron cientos de viviendas paupérrimas de gente expulsada de la Ciudad de Buenos Aires. De modo que la urbanización se multiplicó, no así las fuentes de trabajo. Hoy, La Matanza es un municipio heterogéneo; en él se encuentran zonas residenciales y pobres, predomina la marginalidad.

2.-Descripción de La Matanza.

Los 10 municipios con mayores recursos presupuestarios de la Provincia de Buenos Aires concentran el 35% de los recursos municipales: Gral Pueyrredón (Mar del Plata⁴), La Plata (Capital de la Provincia), La Matanza, San Isidro, Vicente López, Avellaneda, Gral. San Martín, Quilmes, Lanús y Morón. Los dos primeros no son conurbados y concentran el 10% de los recursos municipales; los otros ocho además de rodear la ciudad de Buenos Aires, se ubican en el área conurbada y forman parte del Gran Buenos Aires, aglutinan el 25% de los recursos municipales. A los 124 municipios restantes les corresponde el 65% de los recursos municipales de la Provincia. La Matanza se ubica en el tercer lugar de los diez municipios con mayores transferencias presupuestarias provinciales; le corresponde aproximadamente el 5.4% del total.

⁴ Es la ciudad turística más importante de Argentina tiene la infraestructura hotelera más amplia del país, esta ubicada en el litoral del mar Argentino

El municipio de La Matanza es el más extenso del conurbado, tiene una superficie de 325, 71 km². Limita al noroeste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aire, al sudoeste, con Cañuelas y Marcos Paz, al sudeste, con Lomas Zamora y Esteban Echeverria y el noroeste, con Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero.

La Matanza es el municipio más poblado de la Provincia de Buenos Aires. Según el censo del 2001 cuenta con 1'255,288 habitantes; concentra el 9.1% de la población provincial; tiene una densidad de 3,886.3 hab/Km² (INDEC, 2001).

Está dividido en 15 localidades: 20 de junio, Aldo Bonzi, Ciudad Evita, González Catán, Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, La Tablada, Lomas del Mirador, Rafael Castillo, Ramos Mejía, San Justo (cabecera municipal), Tapiales, Villa Luzuriaga, Villa Madero y Virrey del Pino.

Localidades de la Matanza.

Cuadro 12

Localidad	Población	Viviendas
Gregorio de Laferre	175,670	42,648
González Catán	165,452	38,899
Isidro Casanova	136,091	34,522
San Justo	105,274	30,234
Rafael Castillo	103,992	24,257
Ramos Mejía	98,547	33,816
Virrey del Pino	89,922	21,321
La Tablada	80,389	23,754
Villa Madero	75,582	21,765
Villa Luzuriaga	73,952	20,444
Ciudad Evita	68,650	17,585
Lomas del Mirador	52,371	15,980
Tapiales	15,158	4,428
Aldo Bonzi	13,410	3,976
20 de Junio	828	253
Total	1,225,288	333,882

Fuente:(La Matanza, 2009)

En Argentina los intendentes pueden reelegirse de manera continua, siempre y cuando sea por la vía electoral. Durante la dictadura (1976-1983), gobernaron en La Matanza intendentes de origen militar. De 1983 a 1991, (dos periodos) gobernó Federico Pedro Russo; de 1991 a 1999, (dos periodos) Héctor Carlos Cozzi; 1999 a 2005, (dos

periodos) Alberto E. Balestrini y desde 2005, Fernando Espinoza, actualmente en su segundo periodo, electo por el Partido Justicialista (La Matanza, 2009b).

La Matanza cuenta con 24 concejales, en este momento (2009); el bloque justicialista tiene 17 consejeros, 2, el bloque Unión Celeste y Blanco, y los siguientes bloques uno cada uno; Sentimiento Peronista, Acción Bonaerense, Corriente Peronista Bonaerense, Coalición Cívica, Solidaridad e Igualdad (H. Consejo Deliberante de la Matanza, 2009)

El partido peronista o justicialista tiene la mayoría de la fuerza en casi todos los municipios bonaerenses, tanto en Intendencias como en los Consejos Deliberantes. Ello se puede explicar por el respaldo a los Kirchner de varios sectores políticos y sociales en las últimas elecciones. Inclusive algunos intendentes del Partido Cívico Radical (UCR) apoyan las políticas de los Kirchner; a éstos se les llama Radicales-K.

El Consejo Deliberante (HCD) de La Matanza cuenta con 10 comisiones, entre ellas la de *presupuesto y hacienda*; la función de ésta es: “Tratar sobre las *exenciones parciales o totales de los tributos municipales [subrayado mío]*, dictamina lo referente a la administración de bienes municipales y examina los cálculos y gastos de la rendición de cuentas. Por ejemplo, trámites por *condonación de deuda por tasa de servicios generales [subrayado mío]*, visas, patentes, permisos, licencias, retribuciones de servicios, transferencias, multas, o cualquier otro gravamen o contribución que determine la municipalidad” (H. Consejo Deliberante de la Matanza, 2009b).

Se destaca como atribución del HCD “perdonar” tributos, de modo que institucionalmente se promueven instrumentos e instancias para eximir el pago de impuestos, lo que seguramente debilita más que fortalecer la hacienda municipal.

La estructura municipal del Departamento Ejecutivo de La Matanza se conforma de ocho secretarías, entre ellas, la de *Economía y Hacienda*; de ella depende La Dirección General de Ingresos Públicos. En la web del municipio, ésta informa sobre todos los aspectos relacionados con la recaudación impositiva: lugares habilitados para el pago cobro de boletas de tributos municipales, plan de facilidades de pago, próximos vencimientos, nuevos servicios, consultas, asesoría a profesionales, eximición para beneficiarios de planes sociales, jubilados, pensionados y tasa por habilitación, inspección bromatológica y registro

de introductores de mercaderías al partido, cobranza por bapro-pagos,⁵ débito automático, pago fácil, red link pagos, consultas telefónicas,⁶ consultas por Internet. Es decir, toda la información relacionada con el cobro e tributos, descuentos, formas y lugares de pago.

En otro apartado de la misma web, la Secretaría de Economía se dirige a los contribuyentes para brindarles información detallada sobre lo mismo: el pago de impuestos: reitera los lugares de pago, ordenanza fiscal, ordenanza tarifaria, régimen de facilidades de pago para el año en curso y años anteriores, calendario de vencimientos para distintas tasas y tributos.

3.- Sobre el presupuesto.

Aunque este trabajo no tiene como propósito el gasto público, retomamos la ordenanza presupuestal para el 2006, con la finalidad de ejemplificar la manera cómo el Consejo Deliberante de la Matanza aprueba el presupuesto (H. Consejo Deliberante de la Matanza, 2009).

En la ordenanza 14535/05, el Consejo Deliberante ratificó un presupuesto municipal de \$305'672,000.00 (pesos argentinos), para el ejercicio 2006. En él prácticamente establece el número de la plantilla laboral del municipio, sus sueldos y bonificaciones.

Aprobó una planta laboral de 6,770 personas, un sueldo mínimo de \$325.55 para un trabajo de 40 horas semanales; los sueldos básicos están en función de la categoría (existen 64).

Estipula que las bonificaciones dependerán de la categoría; ejemplos: para chofer de ambulancia, una bonificación del 20% mensual sobre el sueldo básico o por actividad crítica; a los trabajadores que integrando las fuerzas armadas hayan participado en la recuperación de las islas Malvinas, 70% de bonificación del sueldo al excombatiente y 100% para los familiares directos de los trabajadores fallecidos en combate. Además, contempla vales alimenticios (ticket) por \$100.00 mensuales para las 64 categorías.

⁵ Sistema de cobranza a través de comercios habilitados por el Banco de la Provincia de Buenos Aires

⁶ Los teléfonos proporcionados para consultas, 0800-2226356 de las 8:00 a las 14:00 hrs.

El Consejo Deliberante faculta al ejecutivo para ampliar el cálculo de los recursos en función de mayores participaciones nacionales, provinciales, superávits de ejercicios anteriores o excedentes de recaudación.

La ordenanza presupuestaria sólo determina lo relacionado con los sueldos y salarios del personal administrativo; no legisla sobre ninguna otra partida, de modo que, si el ejecutivo recauda más de lo previsto, tendrá libertad para ejercer ese excedente.

4.- La ordenanza fiscal de La Matanza.

La ordenanza fiscal de La Matanza N.15966, aprobada por el Consejo Deliberante en 2008, tiene 329 artículos, cuenta con 25 capítulos. En ella se establece qué tributo es una denominación genérica, comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones impuestas por el municipio a la población.

La ordenanza define cada uno de los conceptos anteriores: *tasas* son las prestaciones pecuniarias por la retribución de servicios potencial o efectivamente prestados. *Derechos*, los pagos de servicios administrativos, licencias, autorización, permisos. *Patentes*, las prestaciones pecuniarias por la propiedad de un vehículo. *Contribuciones*, los tributos por el beneficio o mejoras en los bienes de su propiedad o por su actividad. Conceptualiza al hecho imponible como toda exteriorización de hechos, actos o servicios que realicen los contribuyentes.

Al Departamento Ejecutivo (DE) le corresponde la reglamentación de las ordenanzas. Tiene como facultad fiscalizar y recaudar los tributos, de manera que establece las condiciones y formas de pago. Celebra convenios de reciprocidad con los órganos fiscales provinciales y nacionales, coordina sus procedimientos de control, intercambio, información y denuncia, cuando se den actos ilícitos fiscales.

La municipalidad tiene amplios poderes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mediante la ejecución de actos administrativos; puede citar a los contribuyentes, inspeccionar lugares, requerir información o clausurar.

La ordenanza contempla diversos tipos de multas para los contribuyentes que no paguen en tiempo y forma sus obligaciones fiscales; multas por defraudación, omisión, infracciones y clausuras. El pago de gravámenes, recargos, multas e intereses deberá efectuarse en la tesorería municipal o bancos autorizados a nombre de “Municipalidad de la Matanza”.

El Departamento Ejecutivo tiene facultades para prorrogar los vencimientos, conceder facilidades de pago de tasas (hasta 60 cuotas), hacer descuentos de hasta el 10%

sobre el monto de la obligación anual como incentivo para el pago de las obligaciones, establecer procedimientos para incentivar el pago de deberes fiscales, mediante sorteos o concursos.

En La Matanza las declaraciones, comunicaciones e informes que los contribuyentes presenten son secretas, excepto en dos casos: cuando sea solicitada por el gobierno provincial o nacional y cuando no se paguen los tributos en tiempo y forma.

4.1 Sobre las exenciones.

Es preocupante que en la ordenanza de La Matanza, antes de señalar los tributos municipales a cobrar, se mencione primero el capítulo de las exenciones; es decir, antes de enumerar los impuestos que como autoridad impone, señale primero quienes no pagarán. A continuación se destacan las exenciones más significativas.

Están exentos del pago de la Tasa por Servicios Generales (TSG)⁷:

1.- Los obispos de San Justo y Gregorio de Laferrete por los inmuebles de su propiedad (100% de exención).

2.- Los inmuebles destinados a los cultos religiosos reconocidos.

3.- Contribuyentes jubilados y/o pensionados, que sean titulares de un solo inmueble, no lo arrienden, y tengan ingresos inferiores al monto de 2 jubilaciones.

4.- A las personas pobres; expresamente la ordenanza señala lo siguiente: (artículo 52): “las personas físicas residentes en el Partido de La Matanza que presenten carencias de índole económica, la decisión que tome el departamento ejecutivo [de exentar impuestos] deberá ser debidamente fundada y encontrarse acreditada la situación que se contempla, dejándose constancia de ello en las actuaciones administrativas correspondientes”. Es evidente que esta disposición se puede prestar para fines electorales y más en Argentina, en donde los intendentes pueden reelegirse por periodos continuos.

⁷ La TSG, es el pago que hará cada inmueble por la prestación permanente o temporaria por el servicio de alumbrado común, recolección de residuos, mantenimiento y limpieza, riego, conservación y ornamento de calles, plazas y paseos.

5.- Entidades de bien publico, que presten servicios sanitarios, asistenciales, educacionales, deportivos y/o culturales, cooperativas, mutuales o instituciones de vivienda; sobre todo los que otorguen servicios de carácter gratuito.

6.- Ex –combatientes en el conflicto bélico del Atlántico del sur, que acrediten su participación en el mismo y sean dueños de un solo inmueble.

7.- Inmuebles pertenecientes a asociaciones gremiales de trabajadores, obras sociales, del seguro nacional de salud.

De las exenciones de los derechos de publicidad y propaganda a instituciones benéficas o culturales, entidades religiosas, deportivas, mutualistas, establecimientos educacionales oficiales, inmuebles que se dediquen a actividades de interés público sin fines de lucro.

De las exenciones de los derechos de construcción, todos los exentos en la Tasa de Servicios Generales (los siete puntos anteriores), obras de construcción que no superen los 70 m² y centros de desarrollo con actividades de subsistencia.

De las exenciones de los derechos de ocupación o uso de espacios públicos: los establecimientos educacionales oficiales, los distribuidores de periódicos y revistas, venta de flores, personas discapacitadas, que atienden puestos de venta en vía pública (previa autorización de las autoridades).

Exenciones en los derechos de espectáculos públicos, deportivos y esparcimiento, cuando el espectáculo tenga como finalidad propender la cultura, educación y recreación sin fines comerciales.

Exención de la tasa por habilitación de comercios e industrias cuando el establecimiento no supere los 70m².

Están *exentos de todos los tributos municipales*, los partidos políticos, grupos políticos municipales, representaciones diplomáticas o consulares de gobiernos extranjeros a condición de reciprocidad, personas físicas con carencias de índole económica y los feriantes,⁸ integrantes de emprendimientos de subsistencia.

⁸ En Argentina se le llama feria lo que en México serían los tianguis, por tanto, a los que venden en ella se les llama feriantes. Hay que tomar en cuenta las enormes diferencias (culturales) de productos, lo que más prevalece es la venta de artesanía, vajillas (estilo europeo), productos alimenticios caseros, ropa, bolsas, mates (yerba y utensilios), pasteles y dulces.

Es cuestionable que los partidos políticos y organizaciones políticas no paguen ningún tipo de impuesto municipal, dado que no están imposibilitados económicamente para hacerlo.

En cuanto a la disposición de que personas físicas con carencias económicas (pobres) no tributen ningún impuesto, nos enfrentamos con problemas de índole económico, político y cultural.

En lo referente a lo económico, esta medida tiene el alcance de una política local de redistribución de riqueza; las personas, aunque no tengan recursos, se benefician del gasto local mediante el disfrute de los servicios públicos.

Con respecto a lo político, se puede tener un uso electoral de esta disposición, a cambio de votos es posible favorecer con “eximir” de impuestos a ciertas zonas territoriales “pobres” o bien disminuir las acciones de cobro fiscal, para mantenerse el siguiente periodo de gobierno; por ejemplo, el Director de Recaudación de La Matanza, Héctor Guillermo Maggi, me comentó que gobiernos anteriores en años electorales no hacían notificaciones de impuestos.⁹

En lo concerniente a lo cultural, se genera una cultura política de “no pago” de tributos.

De modo que altos niveles de pobreza dificultan no sólo el desarrollo económico, sino también el democrático de un país, dada la dificultad de construir ciudadanía con ciudadanos que no son contribuyentes.

4.2 Obligaciones fiscales en el partido La Matanza.

La ordenanza N.15966 establece los siguientes tributos para los ciudadanos que habitan la jurisdicción de La Matanza:

Tasa por servicios generales.

Tasa por servicios especiales de limpieza e higiene.

Tasa por habilitación de comercios e industrias.

Tasa por seguridad e higiene.

⁹ *Vid.* anexo 4, Entrevista a Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación de la Dirección General de Ingresos Públicos del Municipio de la Matanza, Provincia de Buenos Aires.

Tasa por publicidad y propaganda.

Tasa por servicios de inspección veterinaria y bromatología.

Derechos de oficina.

Derechos de construcción.

Derechos de ocupación o uso de espacios públicos.

Derechos de explotación para la extracción de tierra para la fabricación de ladrillos y/o similares.

Patentes de rodados.

Derecho de cementerios.

Sistema de estacionamiento medido arancelado.

Tasa por servicio de atención medica organizada.

Tasa por servicios de medicina laboral.

Servicios varios:

- Inspección y contraste de pesas y medidas.
- Explotación comercial de juegos.
- Cargos por depósitos, derechos de agua o transporte.
- Inspección técnica de vehículos.
- Análisis de productos alimenticios.

Disposiciones varias:

- Inspección por la habilitación anual de vehículos de transporte de productos alimenticios.
- Registro provincial de elaboradores de productos alimenticios.
- Uso de instalaciones de los centros recreativos y culturales.
- Habilitación de inspección de antenas y sus estructuras.
- Derechos por venta ambulante.
- Tasa especial por aptitud ambiental.
- Contribución de venta mayorista de energía eléctrica.

4.3 Algunas Tasas Impositivas de La Matanza.

Sólo abordaremos el contenido de algunas tasas, a manera de ejemplo.

Tasa por Servicio General (TSG).

La TSG es el pago que hace cada inmueble por la prestación permanente o temporaria por el servicio de alumbrado común, recolección de residuos, mantenimiento y limpieza, riego, conservación y ornamento de calles, plazas, paseos, de acuerdo a la zonificación, metros cuadrados de construcción y materiales de construcción.

La zona urbana de La Matanza se divide en 6 subzonas; de la “A” a la “C”, se componen de circunscripciones y secciones; la “D”, en códigos; la “E”, son inmuebles del CEAMSE¹⁰ y la “F”, hay contries¹¹. La zona rural es mínima, se establecen sus colindancias. La ordenanza tarifaria determina el pago de la TSG por zona y tipo de construcción.

La ordenanza señala que, cuando es necesario (menciona las circunscripciones y secciones sujetas a este pago), se desglosa de la TSG el servicio de alumbrado público.

Los sujetos del pago de la TSG son los titulares del dominio de los inmuebles, usufructuarios, poseedores, concesionarios. El pago se efectúa en 6 cuotas bimestrales, se toma en cuenta el valor de la edificación, la subzona donde este ubicado, superficie de construcción, destino, categoría y el valor de la tierra.

Para los establecimientos destinados a vivienda y comercios de hasta 100m², se establecen cinco categorías, de la A a la E; la primera es la más lujosa, la última la más austera. Para los establecimientos destinados a la industria y comercios mayores de 100m², se contemplan tres categorías.

El departamento ejecutivo lleva un padrón de inmuebles del partido, Las edificaciones nuevas deberán registrarse con un avance del 60%; las obras no registradas se inscriben por oficio.

¹⁰ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad y Estado (CEAMSE).

¹¹ Barrios residenciales cerrados de alto nivel socioeconómico

En cuanto a la recolección de residuos, la TSG contempla hasta 50kg diarios por lote de 300m²; si sobrepasa esta cantidad, se tiene que pagar la Tasa por Servicios Especiales de Limpieza e Higiene.

Tasa por Servicios Especiales de Limpieza e Higiene (TSELH).

La TSELH se paga por cada uno de los servicios de extracción de residuos (que no corresponda al servicio normal), la existencia de desperdicios y maleza, servicios especiales de desinfección de inmuebles o vehículos, deszasolve de pozos.

Tasa por Habilitación de Comercios (THC).

THC, se pagará por los servicios de inspección dirigidos a verificar y/o constatar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la habilitación, ampliación y/o de rubro, compatibles con la actividad de locales, establecimientos, oficinas, obradores, que tienen la obligación de habilitación; se abona por única vez, la tasa es del 5% del valor del activo fijo (inmuebles y rodados), se paga al hacer la solicitud.

La Tasa de Seguridad e Higiene (TSH)

La TSH es el pago de los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie; se liquida en base a los ingresos brutos devengados.

Se entiende por ingresos brutos devengados los valores monetarios por concepto de ventas y/o concesión y/o permuta, servicios, comisión, intereses, honorarios, compensaciones de servicios, transacciones en especie y/o cualquier otro ingreso facturado bajo cualquier denominación.

La ordenanza establece el tipo de contribuyente en base al rango de ingresos que componen el total de la base imponible: los *grandes contribuyentes* son los que tienen como base imponible un monto igual o mayor a los \$600,000.00 pesos argentinos o bien tributen \$3,400.00. Los *medianos contribuyentes*, inferiores a \$600,000.00 y superen los

180,000.00 o tributen \$900.00. Los *pequeños contribuyentes* tienen una base imponible de 180,000.00. La TSH es anual (pagos bimestrales).

La ordenanza tarifaria es anual y establece los montos en pesos argentinos para cada uno de los tributos, dependiendo de las unidades de medida, de las dimensiones, tipo o destino de los inmuebles; por ejemplo, para la Tasa de Servicios Generales, establece valores para los inmuebles ubicados en la zona urbana, considerando la categoría (tipo de materiales de construcción), los metros edificados, el valor del suelo. Señala también rangos de metros cuadrados de construcción. Por ejemplo, para la *Tasa por Habilitación de Comercios (THC)* se paga una cantidad determinada dependiendo el tipo de giro y su tamaño.

5.- Ingresos de La Matanza.

En la fuente consultada (SAM, MG, GPBA 2000-2005), el total de ingresos municipales se compone de ingresos corrientes e ingresos de capital. El municipio de La Matanza no tuvo ingresos por deuda desde el 2001, de manera que sus ingresos totales fueron iguales a sus ingresos corrientes. En el 2000, la deuda de La Matanza era mínima, (menos del 1% de total de sus ingresos), y prácticamente correspondía a saldos de ejercicios anteriores.

Los ingresos corrientes comprenden; tributos municipales, otros ingresos, regimenes de coparticipación y aportaciones no reintegrables.

La Matanza, Ingresos corrientes 2000-2005¹²
Miles de pesos (precios corrientes y porcentajes)

Cuadro 13

Año	Tributos mpales.		Regimenes de coparticipación		Otros ingresos		Aport. No reintegrables		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
2000	78574	41	76351	39.8	23302	12.2	13495	7	191724	100
2001	70852	46	68714	44.5	14737	9.5	-		154303	100
2002	64787	40	72313	44.7	16295	10	8181	5	161578	100
2003	86325	39.8	100765	46.5	29382	13.5	300	0.1	216773	100
2004	106325	37.7	141949	50.3	33162	11.7	563	0.9	282000	100
2005	118269	34.8	160988	47.4	58749	17.3	1305	0.4	339312	100

Elaboración propia con datos de (SAM, MG, GPBA, *Ejecución de recursos municipales*, 2000-2005).

En el cuadro 13 se aprecia que en la composición de los ingresos municipales, los regimenes de coparticipación ganaron importancia, mientras que los tributos propios han perdido terreno.

Del 2000 al 2005, disminuyeron los ingresos propios de La Matanza y aumentaron las transferencias provinciales. En el cuadro 13, se observa que el rubro de *tributos municipales*, tuvo una constante caída; en el 2000, representó el 41% de los ingresos totales municipales, mientras que en el 2005 significó el 34.8%, ello en valores constantes. Si tomamos en cuenta la inflación, producto de la fuerte devaluación de la crisis del 2001, la reducción es mayor.

En cuanto a la composición de los ingresos municipales, las transferencias por regimenes de coparticipación aumentaron su importancia, en el 2000 representaron el 39.8% y en 2005, el 47.4%.

En el apartado 5 del capítulo IV, analizamos la composición de los ingresos municipales en la provincia de Buenos Aires (cuadro 11); encontramos que los municipios bonaerenses a partir de la crisis del 2001, aumentaron su dependencia de los recursos externos y disminuyeron su capacidad recaudatoria. En base a los datos del cuadro 13, se aprecia que La Matanza se encuentra en la misma tendencia.

En relación a los rubros expuestos en el cuadro anterior, observamos que *otros ingresos* tuvo un aumento considerable: en el 2001, representó el 9.5% de los ingresos

¹² Sólo fue posible obtener información hasta el 2005.

totales, mientras que en 2005 pasó a 17.3%. El concepto de *aportaciones no reintegrables* perdió importancia.

Los *ingresos propios* de La Matanza, del 2000 al 2005, representaron en promedio el 34% de sus ingresos totales; las transferencias por *regímenes de coparticipación*, el 47.4%, mientras que *otros ingresos y aportaciones no reintegrables*, el 18.5%. Sobre estos dos últimos no obtuve la normatividad que los regula.

El 17 de abril del 2008, me entrevisté con Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación de La Matanza; me menciona las acciones que el área realiza y algunos datos interesantes, que pueden servirnos para acercarnos a la realidad en la que se encuentra el municipio en el ámbito de ingresos municipales propios.

En las entrevistas anteriores los funcionarios se intimidaban con la grabadora; por ello, en esta ocasión, sólo tome nota e, inmediatamente terminado el encuentro, transcribí la información, de esta forma obtuve datos más interesantes.¹³

Maggi indicó que los ingresos propios del municipio se concentraban en un 90% en dos impuestos: la Tasas por Servicios Generales¹⁴ y Tasa de Seguridad e Higiene¹⁵ y los otros 26 impuestos, de 28 que contempla la ordenanza N.15966, aportan solo el 10%.¹⁶

La Matanza cuenta con 380,000 contribuyentes y aproximadamente el 62% de ellos tiene cero deudas con la municipalidad.

Existen diferentes niveles de deudores: los pequeños deben menos de 500 pesos; los medianos, entre 1000 a 1200 y los grandes, más de 1500 pesos; solamente se pueden computar los últimos 5 años.

La tasa de cobrabilidad de los tributos municipales cambia por zonas y está directamente relacionada con la capacidad de pago. En las zonas de mayor poder adquisitivo tienen altas tasas de cobrabilidad: 83% (Ramos Mejía); en contraposición, en las zonas marginadas tienen bajas tasas de cobrabilidad.

Las zonas que aportan mayores recursos al erario, son las más demandantes y exigentes en la calidad de los servicios públicos; ejemplificó que en Ramos Mejía no

¹³ Vid. anexo 4, entrevista a Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación de La Matanza, Provincia de Buenos Aires.

¹⁴ Incluye alumbrado, limpieza, barrido, salud, conservación de infraestructura urbana.

¹⁵ Actividad comercial.

¹⁶ Vid. apartado 4.2 de este capítulo, *Obligaciones fiscales en el Partido de La Matanza*.

pueden tardar en el cambio de una bombilla (lámpara) pública, porque inmediatamente empiezan a protestar, mientras que hay otras zonas en las que ni siquiera hay pavimentación.

Guillermo Maggi considera que el contribuyente sí quiere pagar, es necesario facilitarle el pago. Desde 2004 impulsaron un plan de pagos en el que hacen descuentos del 50% sobre los recargos. Tuvieron los siguientes resultados:¹⁷

Año	Contribuyentes adheridos al plan.
2004	14, 000
2005	32,000
2006	38,000
2007	42,000
2008	61,300

Con aquellos contribuyentes que tienen capacidad de pago y no cubren sus obligaciones fiscales se inician procesos judiciales; el municipios solo puede cobrar cinco años atrás.

A los contribuyentes que pagan las tasas por adelantado todo el año se les hace un descuento del 10%, para incentivarlos; aún más, no se les cobra el aumento anual por ajuste inflacionario. El 16 % de los contribuyentes adelantaron sus pagos, con ello generaron dos ventajas para la municipalidad; por un lado, se tienen recursos adelantados y, por otro, se ahorran costos ya que se evitan notificaciones.

Precisamente, otra de las medidas para incrementar la recaudación son las notificaciones, tanto para mantener a los contribuyentes al corriente, como para recuperar deuda. Se hacen entre 18,000 y 25,000 notificaciones por mes, con agentes municipales.

Otro ejemplo de programas que incentivan el pago de impuestos se dio en Olavarria. En ordenanzas anteriores hicieron un programa de estímulos fiscales que tuvo resultados interesantes Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria comentó *“hace algunos años empleamos mecanismos que consistían en*

¹⁷ Vid. anexo 4, entrevista a Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación de la Matanza, Provincia de Buenos Aires.

premios, ... Además de motivar al ciudadano a pagar tenía un efecto indirecto, muchos se ponían al día y un efecto directo en la recaudación, se recuperaban contribuyentes, porque aquel que tenía bajo su número de contribuyente un inmueble, un comercio o un auto que ya no eran de él pero que seguía a su nombre, como generaba deuda y él [contribuyente] en condiciones normales recibía la boleta, cuando llega el momento de los sorteos no se le daba número porque tenían deudas en otros rubros. Los premios eran dos autos, después se modificó con auto o dinero en efectivo y luego 100 premios de importancia hasta llegar a 500 premios menores. Sirvió para regularizar, cuando la gente había vendido y no cambiaba de nombre, como no se le daba número para el sorteo porque tenía deuda, lo obligamos a venir a que hiciera el cambio, “esta casa ya no es más mía es de tal persona” de forma que recuperamos contribuyentes (esa deuda ya no era de él, pero legalmente sí).”¹⁸

Maggi mencionó que en La Matanza hacen todo lo posible para eficientizar el servicio de cobro; dio como ejemplo (en ese momento de la entrevista) que, de las 8:00 a las 12:00 horas, se habían atendido a 382 contribuyentes; procuran no hacerlos esperar, en promedio tardaban con cada boleta 7 minutos. Las personas que requerían atención especial, como manejo de deuda, esperaban más. Señala que ha sido un reto cambiar la mentalidad de los trabajadores en mejorar la atención al público. Ellos pensaban que entre más filas y más largas, era mejor; él los ha incentivado a invertir la situación.

Han tenido convenios con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)¹⁹ para capacitar al personal en “atención al personal”. Se utiliza constantemente el servicio de pasantías, con estudiantes de la Universidad de La Matanza; les pagan entre \$850.00 a \$1000.00 pesos mensuales. En general, el 60% es personal de planta y el 40% son pasantes.

Como la atención en las oficinas es de 7:00 a las 14:00 hrs., de lunes a viernes, han instalando un stand en un hipermercado los sábados y domingos, para los contribuyentes que no pueden pagar entre semana.

¹⁸ *Vid.* anexo 2 entrevista a Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria del municipio de Olavarría, Provincia de Buenos Aires.

¹⁹ La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), creada en 1997, es el ente encargado de ejecutar las políticas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en materia tributaria, aduanera y de recaudación de los recursos de la seguridad social.

Han empleado algunos instrumentos para mejorar la recaudación: *call center* e *internet*. El *call center* funciona desde 2006; brinda atención a deudores y usuarios. El *Internet* ha facilitado mucho el cobro: de 12,000 consultas en 2007, 6,200 contribuyentes pagaron sus impuestos mediante esta vía.

Desde 1999, hay continuidad política en el municipio, sólo se dan cambios a nivel ejecutivo.

Es importante resaltar que el municipio tuvo relación con una instancia del gobierno federal (AFIP) para capacitar a su personal. En la pagina de la AFIP (www.afip.gov.ar/institucional/autoridades), no se observa institucionalmente ningún vínculo con los municipios. El “diseño federalista” argentino no prevé este tipo de colaboraciones; sin embargo, en la práctica se dan.

El hecho de que el 40% del personal sean pasantes debilita institucionalmente a la Dirección de Recaudación, porque continuamente hay que estar capacitando al personal nuevo.

5.1 Transferencias provinciales a La Matanza.

Los rubros que integran los regímenes de coparticipación son: coparticipación bruta, descentralización tributaria, juegos de azar, Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales (FFPS), Tratamiento y disposición final de residuos y de reciente creación en 2008, El Fondo de Fortalecimiento de Recursos Municipales y Fondo de Inclusión Social.

Transferencias realizadas a la Matanza 2003-2008²⁰

Porcentajes.

Cuadro 14

Año	Copart. bruta	Descen. tributaria	Juegos de azar	Fondo Fort. Prog. sociales	Tratam. disposic. de residuos	Fondo Fort. A recursos mpales	Fondo de inclusión social	Total
2003	90.4	4.2	5.4	-	-	-	-	100
2004	87.0	2.5	4.4	6.1	-	-	-	100
2005	86.8	3.3	3.5	6.4	-	-	-	100
2006	86.1	3.8	3.4	6.1	0.6	-	-	100
2007	87.4	3.6	3.7	4.6	0.7	-	-	100
2008	84.7	2.5	3.7	3.6	0.5	2	3	100

Elaboración propia con datos de (DPCFM, 2008).

Los recursos por *descentralización tributaria* (ley 13010)²¹ significaron para La Matanza, de 2003-2008, tan solo el 3.3% de las transferencias provinciales y el 1.5% de los ingresos totales. Los recursos financieros del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT) no son importantes para el municipio.

Juegos de azar aporta más del 4% de las transferencias provinciales a La Matanza y representa el 1.7% de los ingresos totales. En materia fiscal, los casinos brindan más recursos que el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria.

El Fondo de Fortalecimiento a Programas Sociales (creado en el 2004 a partir de la ley 13010) representó para La Matanza, del 2003 al 2008, el 5.36% de las transferencias provinciales y aproximadamente el 3% de los ingresos totales.

Los recursos por el Tratamiento y Disposición de Residuos,²² son poco significativos para La Matanza, no llega ni al 1% de las transferencias.

Los fondos creados en 2008, el de Fortalecimiento a Recursos Municipales y el de Inclusión Social, representaron para La Matanza, el 2% y 3%, respectivamente de las transferencias provinciales.

Por el monto de sus recursos, la coparticipación bruta es el rubro más importante en la composición de los ingresos municipales.

²⁰ Aquí sí fue posible encontrar información más reciente.

²¹ Vid. apartado 6.2 del capítulo IV, *ley 13010*.

²² Estos recursos sólo se destinan a municipios del área conurbada.

5.2 Recursos a La Matanza por Descentralización Administrativa Tributaria.

En el cuadro 15 se presenta la composición de las transferencias por descentralización administrativa tributaria: ingresos brutos, inmobiliario rural, fondo compensador de caminos y recupero de deuda.

Transferencias a La Matanza por Descentralización Porcentajes.

Cuadro 15

Año	Ingresos brutos	Inmobiliario rural	Fondo compensador de caminos	Recupero de deuda	Total
2003	43.1	0.8	0.7	55.4	100
2004	68.6	0.5	0.7	30.2	100
2005	79.7	2.9	0.7	16.7	100
2006	91.3	4.0	0.5	4.3	100
2007	85.0	3.6	0.4	11	100
2008	92.5	5.5	0.5	1.5	100

Elaboración propia con datos de (DPCFM, 2008).

En el apartado anterior señalamos que los recursos por *descentralización tributaria* significaron el 3.3% de las transferencias provinciales y el 1.5% de los ingresos totales para La Matanza. Sin perder dicha dimensión, explicaremos la composición de estas transferencias.

El rubro de los *ingresos brutos* transferidos a La Matanza, como parte de los recursos por descentralización, representó, en 2003, el 43.1% y, en 2008, el 92.5% (cuadro 15), de manera que actualmente aporta la mayoría de los recursos por descentralización.

El de *inmobiliario rural* tuvo variaciones; sin embargo, su participación porcentual es baja, porque La Matanza tiene pocos predios considerados rurales. *El Fondo Compensador de Caminos* aporta muy poco a La Matanza, dado que existen pocas rutas²³ provinciales en su jurisdicción. *Recupero de Deudas* ha perdido importancia, puesto que el municipio cobró las obligaciones a contribuyentes morosos; en 2005, significó más de la mitad (55.4%) de los recursos por descentralización, mientras que en 2008 sólo representó el 1.5%.

²³ En Argentina a las carreteras se les llama rutas y éstas dependen del gobierno provincial.

*TERCERA PARTE, PLAN ESTRATÉGICO Y PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DE LA MATANZA.*

6.- Plan Estratégico de la Matanza (PEM).

En el apartado 8.5 capítulo III aborde la situación de la planeación municipal en Argentina; se señaló que, con la crisis del 2000-2001 prácticamente los planes estratégicos se abandonaron; lo mismo sucedió en La Matanza. En 1999, un equipo de colaboradores de la gestión de Alberto E. Balestrini (1999-2005), elaboró técnicamente un proyecto de desarrollo de largo plazo para el partido; dio como resultado el Plan Estratégico de La Matanza (PEM), pero, con la crisis, éste se dejó de lado temporalmente, avocándose la administración en la atención de la emergencia económica. Una vez superada esta situación, el municipio retomó el PEM como rector de sus políticas.

Los objetivos del Plan Estratégico de la Matanza (PEM) son:

- Adoptar los principios de justicia social
- Una administración moderna y eficiente
- Insertar al municipio en los ámbitos: regional, nacional, continental y mundial.

Del segundo objetivo, se desprendió el Programa de Descentralización Administrativa Municipal, el cual abordo en el siguiente apartado.

Para la administración municipal, los objetivos anteriores tienen la finalidad de modernizar la infraestructura pública, para convertir a La Matanza nuevamente en un distrito industrial y productivo, además en un marco de desarrollo sustentable. Actualmente, el plan se compone de 23 proyectos, planes, programas y obras, entre ellos se destaca el Programa de Descentralización Administrativa Municipal.

7.- Programa de Descentralización Administrativa de La Matanza.

La finalidad del Programa de Descentralización Administrativa es que los ciudadanos tengan una respuesta adecuada a sus requerimientos en tiempo y forma, y cercana a su domicilio.

La Matanza es el municipio más extenso territorialmente del conurbado (323km²), y el más poblado (1,249,958 hab.), todo se centralizaba en la cabecera municipal (San Justo), de modo que dificultaba la administración municipal.

Para implementar el programa, el municipio se dividió territorialmente en *siete regiones descentralizadas* con el propósito de facilitar la prestación de servicios municipales, y evitar el desplazamiento de los ciudadanos hasta la cabecera municipal (La Matanza s/f:10).

Las Regiones Municipales Descentralizadas (RMD) son:

- | | | | |
|---------------|-------------------|-------------|------------|
| 1.- Noroeste. | 3.- Centro-oeste. | 5.-Noreste. | 7.- Sur-2. |
| 2.-Centro. | 4.-Centro-este. | 6.-Sur-1. | |

Señala la alcaldía que la Estructura Administrativa de cada Región Municipal Descentralizada (RMD) se ejercerá por un funcionario, quién fungirá como Director General de Región, tendrá a su cargo la dirección, coordinación y supervisión de la modalidades y condiciones de funcionamiento de las distintas dependencias municipales que presten servicios en forma descentralizada (La Matanza, S/F:6).

Las Regiones Municipales Descentralizadas funcionan en dos ejes principales: Servicios urbanos y desarrollo comunitario (La Matanza, S/F:16-17).

Servicios Urbanos incluye:

Secretaría Planificación Operativa y Control Comunal (comercio industria y obras particulares).

Secretaría de Economía y Hacienda (ingresos públicos) [subrayado mío]

Secretaría de Obras Publicas (planeación, vivienda, tierra y urbanismo).

Secretaría de Gobierno (Faltas, tránsito, cementerio).

Desarrollo Comunitario contempla:

Secretaría de Desarrollo Social (políticas de género y promoción infantil, tercera edad, deportes, juventud, capacidades diferentes).

Secretaría de Producción y Medio Ambiente (Agencia de desarrollo productivo).

Secretaría de Cultura (políticas de promoción de la cultura nacional y popular).

Secretaría de Gobierno (Derechos humanos, asuntos comunitarios, foros de seguridad, defensa civil).

Secretaría de Salud (medicina social, regiones sanitarias).

En el programa se describen las gestiones administrativas que se pueden realizar en estas regiones municipales descentralizadas (RMD).

Con respecto a la instancia de mi interés, la Secretaría de Economía y Hacienda, las diligencias que realiza en las Regiones Municipales Descentralizadas (RDM) están relacionadas prácticamente con el pago de tributos municipales, provinciales y fiscalización (La Matanza, S/F:19-21), de manera específica son:

➤ **Pago de tributos y tasas por servicios:**

- Tasa por servicios generales, seguridad e higiene de pequeños contribuyentes (ocupación o usos de espacios públicos, derechos de construcción, derechos de cementerios, control de pesas y medidas y tasas por servicios varios).
- Emisión de boletas de pago por periodos vencidos, por vencer, chequeras de planes de pago en cuotas o convenios.
- Emisión de informes de deuda.
- Emisión y acogimientos de planes de pago en cuotas y convenios.
- Liquidación y cobro de aranceles y derechos de oficina.
- Recepción y declaraciones juradas de la tasa por inspección de seguridad e higiene.
- Entrega de formularios, instructivos y requisitos para la realización de todo tipo de trámites.

- Recepción de trámites de tasas por servicios generales, relativos a prorrateos, devoluciones, duplicidad de pagos y verificación de pagos; y también la baja de código de comercio o industria para la tipificación de la tasa.
- Inspección de seguridad e higiene de pequeños contribuyentes: cese de actividades de comercios, industrias o servicios, modificación o ampliación de rubros, baja retroactiva de actividades, devoluciones, duplicidad de pagos, verificación de pagos.
- Tasa por uso de pesas y medidas
- Tributos por publicidad y propaganda y espectáculos públicos.

➤ **Tributos Provinciales:**

- Trámites para automotores municipalizados, ley 13010, patentes de motos e Impuesto Inmobiliario Rural, inscripción de dominio provisorio y definitivo.
- Entrega de formularios, instructivos y requisitos para la realización de todo tipo de trámites por impuesto de ingresos brutos.

➤ **Fiscalización:**

- Recepción de declaraciones juradas, mensuales, bimestrales y anuales.
- Liquidación de recibos de pagos de tasas.
- Liquidación y cobranza de actas de verificación fiscal.
- Emisión de certificados de libre deuda de proveedores del municipio
- Emisión y acogimiento de planes de pago en cuotas
- Liquidación y cobro de derechos de habilitación.
- Otorgamiento de partida municipal como terminación del trámite de habilitación.
- Asignación de partida provisoria.
- Liquidación y cobro de multas.
- Asesoramiento y entrega de formularios.
- Presentación de recursos administrativos contra actas de verificación fiscal.
- Trámites de cese (definitivo, estacional o transitorio).
- Trámites de transferencia y modificaciones de datos de contribuyentes.
- Trámites de exenciones.

Con este programa La Dirección de Ingresos Tributarios aumenta sus lugares de cobro (con medidas que por un lado efficienten la administración e incentiven el pago de tributos) bien manejado puede permitirle al municipio incrementar la recaudación y fortalecer con ello las finanzas municipales.

En realidad, este programa de descentralización se refiere a un proceso de desconcentración necesario dadas las dimensiones territoriales del municipio y la cantidad de población que en él se concentra.

Encaja perfectamente con el concepto de desconcentración administrativa de José Anaya desarrollado en nuestro marco teórico: “La desconcentración administrativa es una forma de organización integrada con órganos a los que se les encomienda realizar determinadas actividades, sin que éstas pierdan la relación jerárquica con el órgano central, ésta forma de organización permite traspasar determinados servicios de la administración central a órganos o servidores públicos de la misma, con sede en algunas regiones o zonas del propio territorio, llevándolo a cabo por la vía legal, teniendo por finalidad reubicar decisiones y atribuciones en órganos geográficamente más cercanos a sus beneficiarios.”²⁴

Con la división en regiones del municipio, no se transfieren competencias a otra personalidad jurídica, se mantiene en la misma, sólo que ahora dividida, para facilitar la administración pública municipal. Es muy arbitrario la utilización de la palabra descentralización; en la práctica, se emplea para cualquier acción que implique traspaso o transferencia de algo principalmente en términos administrativos.

Aunque el municipio de la Matanza no es para nada representativo de la situación de los municipios en bonaerenses, si nos permite un acercamiento del contexto en el que éstos se desarrollan.

²⁴ *Vid* apartado 2.2 del Capítulo I, Marco teórico.

CONCLUSIONES

Sobre los municipios argentinos.

En la configuración del estado-nación en Argentina al municipio se le impusieron facultades meramente administrativas, quedaron totalmente subordinados a las provincias.

En los hechos el federalismo argentino se compone principalmente de dos ordenes de gobierno; el nacional y las provincias, y un tercero, el municipal, totalmente sometido al poder provincial.

Históricamente se hizo lo posible por debilitar al municipio ya que estos se podían convertir en entes incontrolables desde el punto de vista de la gobernabilidad autoritaria y antidemocrática.

Para Iturburu la ambigüedad de la expresión “régimen municipal” generó más de un siglo de controversias respecto al papel que los constituyentes decidieron asignarles a los gobiernos locales (Iturburu, 2000).

Las constituciones provinciales fueron las encargadas de definir las competencias y los recursos a los municipios. Predominó la visión administrativa. Con respecto a las potestades tributarias, se les otorgó a los municipios únicamente el cobro de tasas retributivas de servicios, esto los dejó en una dependencia financiera de las provincias, incluso el propio Alberdi, promotor de la visión administrativa criticó “La Constitución que da facultades y atribuciones a los cabildos, y no les da los medios de ponerlas en ejecución, mistifica y burla a los vecinos, levanta un ejército al cual arma con sables de palo, crea un poder en el nombre y una impotencia en la realidad” (Iturburu, 2001 :26).

En Argentina en los años 90 del siglo XX se llevó a cabo un proceso de reconversión del sector público nacional y provincial, éste se enfocó básicamente al saneamiento financiero, a la reforma de estado y redefinición de las funciones del gobierno federal y las provincias dejando de lado al municipio.

En este marco operó la transferencia de servicios educativos, salud y programas sociales, del gobierno nacional al provincial a partir de 1992.

En Argentina no existe un régimen municipal único (como el mexicano o el brasileño), cada provincia tiene la facultad constitucional de determinarlo. De manera que podríamos afirmar que existen 23 regímenes municipales y en cada uno de ellos diversos niveles de gobiernos locales.

La ley 23.548 sí prevé que las provincias coparticipen a sus municipios parte de los recursos que reciben del gobierno federal, pero no establece porcentajes ni criterios. De modo que cada provincia esta e libertad de coparticipar lo que quiera.

Esta ley federal deja en manos de los gobierno provinciales los criterios y porcentajes de distribución de los recursos federales a los municipios, dando vida a una gran heterogeneidad de sistemas de coparticipación provincial en Argentina y permitiendo algunos abusos provinciales en el reparto de dichos recursos a los municipios.

Argentina no existe uniformidad en los mecanismos para distribuir los recursos financieros; las potestades tributarias varían de provincia en provincia, por ello los alcances y limitaciones de una descentralización fiscal dependerán de las capacidades de los actores políticos en cada jurisdicción.

La descentralización de recursos hacia los niveles municipales ha tenido diversas formas, en general las provincias han retenido los recursos financieros sin descentralizarlos a los municipios.

Es conveniente y necesaria una reforma que establezca un mínimo porcentual de coparticipación de las provincias (recursos de origen federal) a los municipios, para evitar abusos por parte de las provincias y, al mismo tiempo, garantizar cierto nivel de ingresos municipales.

Sobre los municipios de la provincia de Buenos Aires

La configuración de relaciones fiscales entre los municipios y la provincia de Buenos Aires corresponde a la conformación histórica del federalismo argentino, en la cual los municipios quedan subordinados política y financieramente a las provincias y a la naturaleza autoritaria de la descentralización, que se ha venido impulsando desde las dictaduras, caracterizada por transferir responsabilidades sin recursos.

Resultados de la hipótesis.

Recordemos que la hipótesis que guió este trabajo fue: “En la medida en que la descentralización otorgue potestades fiscales a los municipios, les incremente la transferencia de recursos y desarrolle su capacidad institucional (administrativa tributaria); se convierte en un instrumento para el fortalecimiento de las haciendas municipales”

El resultado es que la realidad me demostró lo contrario a lo planteado, y ello ocurrió desgraciadamente en todas las variables por lo que la pregunta que orientó esta investigación “¿En qué medida la descentralización ha contribuido al fortalecimiento financiero de las haciendas públicas municipales en la Provincia de Buenos Aires de los años 2000-2008?” Quedaría resulta en los siguientes términos:

El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria no fortaleció las haciendas municipales por los siguientes motivos:

- ✓ No se les otorgó a los municipios bonaerenses nuevas potestades fiscales.
- ✓ Dada la crisis de 2001, los montos de las transferencias provinciales a los municipios disminuyeron.
- ✓ Y con la implementación de La Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), no se buscó el desarrollo de la capacidad institucional de los municipios sino la homogenización de la información financiera de los municipios bonaerenses.

A continuación se explican:

Con el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT), la Provincia de Buenos Aires mantiene la potestad fiscal de los impuestos Inmobiliario Rural, Ingresos Brutos y Automotor. Transfiere únicamente a los municipios la administración (recaudación) de dichos impuestos. Se apropia de la mayor parte del producto (65 y 47.5%), canaliza un porcentaje considerable a la conformación de fondos y aproximadamente apenas un 20% de la recaudación se destina a los municipios, a pesar de que éstos administran y asumen los costos fiscales. El trabajo de recaudar los tres

impuestos provinciales¹ corresponde a los municipios, mientras que la provincia se queda con la potestad y la mayoría de los recursos obtenidos.

El PDAT, en realidad, es un programa de desconcentración, más que descentralización, por dos razones: la primera, porque no se transfiere la competencia, ni titularidad (el impuesto) sino el ejercicio de la competencia (cobro de impuesto), de modo que se traspasa la administración y no la potestad; la segunda, se ejerce un sometimiento sobre el ente al que se le transfiere el ejercicio de la competencia, no es una función que los municipios puedan ejercer con soberanía; se realiza con lineamientos establecidos por el gobierno provincial, debido a que se ve a los municipios como parte de la estructura provincial.

El PDAT, en lugar de “vigorizar” el federalismo (objetivo oficial de éste programa), lo debilita. ¿Cómo “vigorizar” al federalismo si se convierte a los municipios sólo en entes (desconcentrados) recaudadores de impuestos provinciales? No se puede fortalecer ningún federalismo dándoles a los municipios únicamente el papel de recaudadores de impuesto provinciales; en la práctica, es un sometimiento político; los municipios acatan una serie de disposiciones administrativas fiscales del gobierno provincial.

El PDAT es la expresión de sometimiento en las relaciones fiscales de la provincia de Buenos Aires sobre los municipios y, al mismo tiempo, refleja la debilidad institucional de la provincia para cobrar ciertos impuestos. Si este programa ha funcionado hasta transformarse en ley es porque los municipios han tenido la capacidad administrativa para recaudar los tres impuestos; por ello, lo menos que las alcaldías bonaerenses deberían exigir es la potestad fiscal de dichos gravámenes. Lamentablemente esto no lo ha planteado ni la Federación Argentina de Municipios (FAM), que aglutina a la mayoría de los municipios bonaerenses. La FAM plantea, en materia presupuestaria, únicamente la descentralización del gasto.

Con la crisis del 2001, los montos de las transferencias provinciales disminuyeron, al mismo tiempo que los municipios aumentaron su dependencia fiscal de dichos recursos. De forma que se redujo la recaudación de sus ingresos propios.

¹ Impuesto Inmobiliario Rural, Impuesto sobre Ingresos Brutos e Impuesto Automotor (parque vehicular de más de 10 años de uso).

Los ingresos por descentralización (PDAT) no son significativos para los municipios; por ejemplo, para La Matanza representaron del 2003 al 2008, aproximadamente el 1.5% de sus ingresos totales, de modo que el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria no fortaleció, en términos financieros, a las haciendas municipales bonaerenses.

Es fundamental el fortalecimiento institucional de los municipios, pero no a partir de los requerimientos provinciales, sino en base a las necesidades de los propios municipios, para ello es fundamental tomar en cuenta las características de cada uno de ellos.

Es de llamar la atención el retraso en la conformación de instituciones municipales nacionales y provinciales (encargadas de impulsar el desarrollo) en Argentina, empezaron a crearse apenas en 1998, y quedan formalmente instituidas en el 2000 con la Secretaría de Asuntos Municipales.

La implementación en 2001 del *Programa Reforma Administrativa Financiera en el Ámbito Municipal* (RAFAM) por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la práctica tiene dos objetivos; homogenizar información municipal para facilitar su manejo a nivel provincial y el control del ejercicio de los presupuestos municipales.

Con el RAFAM el Gobierno Provincial considera a los municipios parte de su estructura administrativa. En cuanto a su implementación, los municipios figuran como oficinas desconcentradas, las cuales tienen que adaptarse a las disposiciones administrativas y técnicas establecidas por el gobierno provincial. Además, los municipios asumen parte de sus costos.

El hecho de que el Banco Mundial esté financiando parte del RAFAM, responde más a presiones externas por la sistematización de información homogénea. En realidad no importa la eficiencia con la que el municipio ejecuta los recursos financieros, sino más bien la eficiencia en el reporte de los datos a la provincia.

Sin duda, el aporte más importante del RAFAM a los municipios es la enseñanza de los sistemas informáticos para los cuadros técnicos de las haciendas municipales.

Es importante homogenizar la información para contar con datos que permitan análisis financieros y la toma de decisiones, pero, ello debe hacerse con la participación y consenso de los municipios para que el diseño responda a sus necesidades y no a

imposiciones del gobierno provincial o a requerimientos de organismos internacionales como es el caso del Banco Mundial.

Los municipios tienen la obligación de mejorar su administración y rendir cuentas, ello se debe dar bajo criterios más transparentes y democráticos, que permitan no sólo mejorar la administración de los recursos sino también su aplicación.

La Ley Orgánica de las Municipalidades establece diferencias de los municipios por el monto de sus presupuestos anuales, los que tienen menos de dos millones de pesos y los que tienen más de esta cantidad. Para los primeros no exige funcionarios profesionales en el área de finanzas, pero para los segundos sí. Lo cual desde mi punto de vista afecta a los municipios con pocos recursos para su fortalecimiento institucional en el área financiera.

La estructura de los ingresos municipales en concepto de tasas, derechos y contribuciones muestra la concentración de la recaudación, en torno a 2 tasas: alumbrado público, barrido y limpieza (ABL), e inspección, seguridad e higiene; éstos aglutinan más del 60% de sus ingresos propios (Argentina ME, 1998:18).

La estructura tributaria municipal posee un gran número de tasas, derechos y contribuciones de muy escaso rendimiento; esto afecta, tanto la recaudación, como los gastos administrativos; genera, además, confusión en los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Se observó que algunos municipios han concesionado o terciarizado a empresas privadas la prestación de servicios públicos, como la limpieza y recolección de basura. De modo que el municipio presta los servicios pero a través de empresas privadas y con la recaudación les paga a dichas empresas.

En base al análisis de Bickel,² concerniente a la soberanía fiscal, en la cual los gobiernos locales pueden decidir todo lo relacionado con los impuestos e ingresos locales, podemos afirmar que los municipios bonaerenses no gozan de ningún tipo de soberanía fiscal. Las fuentes de ingreso de los municipios las decide la provincia, éstos administran

² *Vid.* apartado 3.6 del marco teórico sobre autonomía fiscal. Bickel distingue tres tipos de soberanía fiscal: La soberanía del objeto o financiera, la soberanía del producto y la soberanía administrativa. Advierte que si la primera responde a normas estipuladas por una autoridad superior, la soberanía financiera no existe, aunque el producto y administración estén en manos de los gobiernos locales. De modo que la autonomía fiscal no sólo se refiere a la libertad del ejercicio de los recursos, sino al poder de decisión sobre un impuesto, hecho u objeto y la capacidad de recaudarlo y controlarlo.

los impuestos en base a criterios provinciales (RAFAM), no deciden sobre la totalidad de sus recursos y, por si fuera poco, los municipios aportan recursos a la coparticipación provincial, mediante el cobro de impuestos provinciales.

El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria demuestra la capacidad de la mayoría de los municipios bonaerenses para asumir potestades fiscales, dado que en los hechos administran impuestos provinciales.

Entre la provincia de Buenos Aires y los municipios existen relaciones fiscales subordinadas de los segundos por la primera; el ejemplo más palpable es el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria (PDAT).

Este tipo de descentralización ha reforzado las relaciones de dominación, subordina a los municipios en el aspecto financiero. Como señala Pedro Pérez,³ esta subordinación se da mediante el subsidio de la reproducción (transferencias), sin generar condiciones de acumulación autónoma (recursos propios), de modo que se consolida la dependencia local y regional. Eso se agrava cuando sucede en un país que constitucionalmente es federalista. De modo que federalismo y descentralización en la práctica no van de la mano.

³ Vid. Marco Teórico.

A N E X O S

ANEXO 1

Ficha de observación y entrevista.

Entrevista al **Lic. Daniel Abbruzzese**, Secretario de Economía y Hacienda del municipio de San Martín, Provincia de Buenos Aires. En las oficinas de la Secretaría. El 11 de marzo del 2008 de 9:00 a 10:00 horas.

Ficha de observación.

Llegué al municipio a las 8:30. Del lugar donde residía (barrio el Caballito) a las oficinas de San Martín, hice una hora con quince minutos. Como no conocía bien los caminos decidí salir con anticipación. La guía que tenía solo era de la capital de Buenos Aires y no contemplaba los municipios del Gran Buenos Aires, así que una vez que salimos de capital federal, tuve que estar al pendiente, pero previamente le había pedido al conductor del colectivo que me avisará y por fortuna lo hizo.

Tenía la idea que salir a los municipios la imagen urbana se deterioraría y realmente no se ve gran diferencia excepto por una gran Avenida llamada Gral. Paz que es como una división física y clara donde termina la Capital Federal. El colectivo que sale de Capital Federal me llevo hasta el municipio. Llegué a las oficinas del Lic. Abbruzzese a las 8:40 y exactamente a las 9:00 en punto me pasaron.

Lo salude y ante una mirada penetrante me presente con mis oficios, le explique el objeto de la entrevista e investigación, sin esperar ninguna pregunta, el Lic. Abbruzzese me dio una explicación de la situación de los municipios en Argentina. Como no tenía el control de la entrevista, opte por hacerle las preguntas sobre lo que iba diciendo, lo más importante, en ese momento, del encuentro es que pude solicitarle por escrito la información, me pidió que en 10 días le llamará.

Durante mi estancia en Argentina, a pesar de mis llamadas telefónicas, no volví a tener contacto con el Lic. Abbruzzese y no me dieron la información. Pasados varios meses,

me mandaron con María Pía Vallarino¹ vía electrónica un concentrado de datos de ingresos de la municipalidad.

Contenido de la entrevista:

El Lic. Abruzzese expuso:

En Argentina los municipios gozan de niveles de autonomía diversos, por ejemplo, mientras los de Córdoba poseen los mayores niveles de autonomía, en la provincia de Buenos Aires se tienen niveles de autonomía restringidos.

La ley básica en relación con los municipios es la Ley Orgánica de la Municipalidad, que es un decreto-ley bastante antiguo (de más de 50 años) que ha sido modificado parcialmente por distintas legislaciones. El nivel de autonomía de los municipios en materia de recursos financieros es bastante limitada. Como la provincia de Buenos Aires es la más rica del país, desde el punto de vista de la capacidad económica está claro que algunos municipios de la provincia de Buenos Aires tienen capacidad de generar recursos propios en forma importante y San Martín tiene esa característica en función de que aquí se alberga una gran cantidad de industrias, por lo tanto, el producto bruto de San Martín a nivel provincial y nacional es muy alto. Para un municipio de las características de San Martín eso le brinda alguna capacidad de recaudación importante que difiere de municipios como Vicente López y San Isidro a los que habitualmente llamamos “municipios dormitorios”, ahí la clase media o clase media alta reside pero va a trabajar a otro lugar, la situación ha cambiado un poco ya que algunas empresas internacionales instalan sus oficinas administrativas en esa zona, por lo tanto, San Martín tiene una característica de recaudación interesante desde el punto de vista de la producción, se han sufrido los embates económicos de antes y ahora los beneficios. Así que en la década de los noventa donde hubo un importante cierre de empresas producto de la política económica que se estaba implementado a nivel nacional eso repercutió gravemente en las finanzas del municipio. Hoy la política macroeconómica del gobierno nacional impacta favorablemente desde el punto de vista del desarrollo, de hecho nosotros tenemos una política de

¹ María Pía Vallarino, realizó su tesis sobre el municipio de San Martín y colabora en la Universidad Nacional de San Martín.

instalación de industrias que beneficia positivamente, de tal manera que tienen créditos fiscales de dos años y pueden ser renovables en función de la capacidad de generación de mano de obra de tal manera de mejorar la competitividad desde el punto de vista impositivo. Eso por un lado marca lo que es el contexto general del municipio.

Hablando de la relación entre el municipio y la provincia, hoy la recaudación que proviene de las entes provinciales ya sea a través de las leyes de coparticipación o alguna otra distribución que tiene que ver con los juegos de azar y los convenios de descentralización tributaria el año pasado llegaron en conjunto alrededor a 75 millones de pesos sobre un presupuesto de 215 millones, ese es el impacto de los recursos provenientes de los recursos con relación a los ingresos totales.

También es cierto que hoy la Ley de Coparticipación tiene algunas, existen algunos rubros impositivos que son los que han dado la factibilidad de lograr los superávits fiscales a nivel nacional, las retenciones y el impuesto al cheque o a los débitos no son coparticipables por lo tanto hay una masa de recursos a nivel nacional que no se coparticipan ni a nivel provincial ni a nivel municipal, ahí estamos sufriendo una pérdida de recursos bastante importante.

Hoy esas pérdidas de recursos se tratan de paliar con algunos programas de cooperación a nivel nacional y provincial en materia de obra pública de hecho en este momento estamos con un programa de vivienda, estamos en plena etapa de licitación y aprobación del plan de viviendas con fondos de la nación, esos vienen por transferencias que están por fuera del presupuesto ordinario (no hay reglas de operación para distribuirlos), es directamente manejado por el gobierno nacional, de hecho hoy no solo estamos con este programa sino estamos tratando de conseguir fondos para programas de mejoramientos de las rutas² que cruzan en el partido [municipio] rutas nacionales y provinciales. La ruta 8 nacional y la 4 provincial que en están en muy mal estado, hay un proyecto entre provincia y municipio con el objeto de mejorar las vías de comunicación, por lo general, son vías de comunicación por donde entra y sale en tráfico pesado.

² Carreteras.

¿Por qué ustedes no tienen transferencias descentralizadas por el fondo compensador de mantenimiento de caminos?

Ese es el convenio de descentralización que tiene la provincia de Buenos Aires con nosotros que no tiene nada que ver con los fondos que vienen de nación. El convenio de descentralización tiene dos aristas diferentes y este convenio data de 1988 entre la provincia y los municipios lo que pasa que en el año 2002 en plena crisis, bajo el gobierno de la provincia del Dr. Felipe Solá hubo una modificación pero es diferente para los municipios urbanos que para los municipios rurales.

En los municipios rurales se iba atender el inmobiliario rural con el fondo compensador de carreteras no así para los municipios urbanos. Nosotros manejamos una parte de la cartera de los contribuyentes de ingresos brutos, la provincia nos ha dejado (lo que acá se denomina monotributistas, aquellos que facturan nivel bajo de ingreso), la administración al municipio, la facultad sigue siendo de la provincia lo que hace es transferir en función de lo que va cobrando bimestralmente, nosotros lo que hacemos, tenemos el legajo y dentro de la oficina hacemos todas las tareas que tengan que ver con inscripción, baja, mantenimiento de la cuenta o modificaciones de la base de datos, algún grado de verificación o estimación pero aun así el sistema de estimación esta centralizado.

¿Es decir, el programa de descentralización tributaria les transfiere sólo la administración?

Si nos transfiere solo la administración, lo recaudado se va a la provincia. Lo único con lo que nos quedamos es el impuesto a la radicación de vehículos pero no todo sino una parte. El año pasado eran vehículos hasta el año 1995 para atrás, tenemos la administración y el cobro, solamente año a año nos van transfiriendo una cartera. Este año, nos va a tocar 1996 y probablemente 1997. Con lo cual nosotros ahí si tenemos que manejarnos con las leyes provinciales conforme al sistema de cobro, pero la recaudación la facturamos nosotros y la cobramos nosotros, nos quedamos con el 100%. También ellos nos transfieren la deuda de cada patente [automóvil], obviamente aquellos que están radicados dentro del partido de Gral. San Martín y todo lo que tenga que ver con el cambio de radicación, altas

bajas que se puedan producir ya sea por transferencia del vehículo a otro municipio o a otro estado, han transferido desde el año 2003 en adelante.

¿La Ordenanza fiscal impositiva menciona algunos rubros que no contempla la ley 10559 y la ley de descentralización 13.010?

Nosotros no podemos cobrar impuestos, tenemos que cobrar tasas retributivas de servicios, el único impuesto que cobramos y facturamos pero por cuenta y orden de la provincia es el impuesto automotor, que forma el proceso de transferencia de descentralización, se guía por la ley de la provincia no por ordenanzas municipales. Nosotros no podemos apartarnos de lo que dice la ley provincial, lo que nosotros si podemos hacer y tenemos autonomía es para dictar las ordenanzas fiscales por cobro de tasas retributivas de servicio. En realidad usted ahí tiene dos tasas que son básicas una la que generalmente acá se le denomina de forma genérica el ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) de las calles o la higiene urbana y la otra, es la tasa de comercio, la cual se cobra por la habilitación del comercio y por la inspección después y el control habitual anual que se debe realizar en los distintos comercios, industrias, mercados, servicios. Esos son los dos principales recursos después hay otras tasas como puede ser el derecho de oficina, el mismo registro automotor. Nosotros entregamos la licencia de conducir al habitante o algunos servicios que se prestan en forma específica, estacionamiento medido como el que esta en la plaza (municipal), los derechos de publicidad.

¿Los servicios que presta el municipio están concesionados o los brinda directamente el municipio?

No. El municipio no concesiona la recaudación lo que si se hace es una contratación de servicios con una empresa que es la que realiza la higiene urbana [¿Pero ella no cobra?] ellos le cobran al municipio, el costo del barrido, recolección de residuos. Los municipios del conurbano bonaerense tanto de la capital estamos obligados por una ley bastante antigua ha depositar nuestros residuos en lo que es el cinturón ecológico por medio del CEAMS.

Hoy se están empezando hacer unas políticas que tienen que ver con el tema del reciclaje, pero se está recién empezando hay alguna liberalidad de hacer algún tipo de reciclaje pero hace un año y medio atrás la ley obligaba que el 100% de los residuos fueran depositados en los cinturones ecológicos. Y la Compañía que es de origen estatal, lo que hacía es enterrar la basura de acuerdo a tecnologías y procedimientos que son de carácter internacional, como se hace en otros países, en EU.

¿Habrá la posibilidad de que me proporcionaran los datos de ingresos (propios y transferencias) del municipio del 2000 al 2006?

Sí, los voy a solicitar a la contaduría, creo que tengo una carpeta, para que tengas una información genérica de recursos y gastos que vendría a ser el balance final del año de recursos y gastos de cada uno de los ejercicios.

¿Ustedes dentro de la normatividad tienen la obligación de entregar estos informes a alguna institución?

Si al Tribunal de Cuentas de la Provincia. El Tribunal de Cuentas nos audita constantemente, es el órgano auditor de la provincia de Buenos Aires, para todos los municipios y para todos los organismos del estado provincial.

¿El consejo deliberante sólo aprueba el presupuesto?

El consejo deliberante vendría hacer el departamento legislativo tal como lo indica la ley orgánica tiene funciones legislativas, aprueba ordenanzas de distinto tipo, pero las principales son las de impuestos y las impositivas.

Nosotros a partir de este año, en cuanto a la administración, hemos cambiado la metodología, hay un decreto de la provincia de Buenos Aires que data del año 2000 que incorpora a los municipios en una Reforma Administrativa Financiera que en realidad esta reforma es comúnmente conocida como RAFAM, eso lo hemos puesto en marcha en este año.

Esa reforma administrativa financiera cambia algunas metodologías contables desde el punto de vista presupuestario. Las modificaciones más importantes son presupuesto por programa y la implementación de metas físicas en cada uno de los presupuestos, deja de ser un presupuesto financiero para incluir metas de carácter físico es decir, no solamente cuanto se va a gastar en pavimento sino la cantidad de metros cuadrados de pavimento que están comprometidos para ese periodo y también incluye como primera metodología la incorporación de presupuestos plurianuales.

¿Plurianuales, de los cuatro años?

No, de tres años. Aquí los periodos de gobierno son de cuatro años, es un primer intento, la idea es que cada municipio pueda presentar un horizonte de planificación.

¿Usted ha tenido algún apoyo asistencial, técnico de la Secretaria de Asuntos Municipales en materia de administración tributaria?

-A que se refiere como secretaria de asuntos municipales ¿Algún organismo provincial?

-Si.

Hay un organismo de carácter municipal dentro de la Provincia de Buenos Aires, del Ministerio de Economía que atiende cuestiones de carácter municipal, de hecho con ellos tenemos relaciones de forma continua y el municipio está adherido a un centro de administraciones tributarias subnacionales que es un organismo creado por distintas administraciones de carácter provincial y municipal. No hace mucho que se ha creado y que hoy por hoy el presidente de ese organismo, es el licenciado Montoya, el subsecretario de ingresos de la Provincia de Buenos Aires y hoy el responsable del nuevo organismo de recaudación de la provincia de Buenos Aires, que es la agencia recaudadora de Buenos Aires.

En realidad no hay un organismo específico que establezca políticas comunes de hecho a veces tenemos problemas de carácter jurisdiccional para el cobro de algunos tributos fundamentalmente eso se da en la tasa de comercio cuando una empresa tiene actividad comercial en más de un distrito. En general, como nosotros la tasa de comercio,

estamos en función de la ley de los impuestos brutos, existe un ley de carácter nacional, que se denomina convenio multilateral que es la que se utiliza para mediar conflictos entre jurisdicciones de recaudación, hay un organismo que se llama comisión arbitral, que es una comisión compuesta por integrantes de municipios de todas las provincias y que media en situaciones de conflicto entre jurisdicciones no solamente de carácter provincial sino también de carácter municipal.

¿En este caso la FAM o alguna otra organización agrupan a los municipios por afinidad geográfica de gobierno para demandar mayores atribuciones fiscales?

No es que sea imposible pero la FAM, grupa a más de 2000 municipios del país, es más de carácter institucional que organizacional. En el país existen más de 2000 municipios con características totalmente disímiles. La provincia de Buenos Aires tiene 134 municipios que también son diferentes. Nosotros [San Marín] estamos en el conurbado con una población de más 500,000, donde aproximadamente los recursos propios son de 65% de los ingresos totales. Hay municipios de la provincia que dependen en su mayoría de las transferencias provinciales.

¿Usted ha estado en las otras administraciones?

Si vengo del área de recursos, era el subsecretario de ingresos municipales, el agente recaudador, yo provengo de ahí y ahora tengo el mandato como secretario.

¿Qué medidas tienen contra deudores morosos?

Ese es un grave problema, porque al que no paga se le sigue brindando el servicio y los más demandantes de servicios de carácter estatal son las personas que tienen menos capacidad de ingresos; el caso de la salud pública, de la inseguridad. Las escuelas públicas son para gente que no tiene acceso a la actividad privada y, por lo tanto, también son aquellos que menos recursos aportan al municipio y que generalmente son deudores. Es un problema de redistribución del ingreso que se da y ¿cómo hacemos para ejecutar a un pobre?

Me dijo que le llamara en 10 días en lo que me la conseguía y me dio su tarjeta. Me despedí y le di las gracias. La entrevista duro una hora.

ANEXO 2

Ficha de observación y entrevista.

Entrevista a Funcionario de la Secretaria de Economía en Olavarria.

Cr. Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria.

Cr. Marcelo Tuccio, Director de Rentas.

15 de abril del 2008 de 7:00 a 9:00 hrs.

En las oficinas de la Sra. de Economía de la Municipalidad de Olavarria.

Ficha de observación.

La entrevista se había programado para el 11 de abril a las 7:00 a.m., pero dado que tenían la entrega de informes al Tribunal de Cuentas se pospusó para el 15 de abril.

Viaje el lunes 14 de abril por la noche y llegué al municipio el 15, a las 6:00 a.m. De la central de autobuses me dirigí a la casa de Mónica Iturburu. Después de llevar a su hija a la escuela, nos dirigimos a la municipalidad. Los horarios de trabajo en la Municipalidad son de 7:00 a 13:00 horas.

Me atendieron Fernando Demarco, Secretario de Coordinación y Ejecución Presupuestaria y Marcelo Tuccio, Director de Rentas.

Contenido de la entrevista.

La entrevista empezó con los dos funcionarios ahí presentes, después Fernando Demarco se retiró y la terminé con Marcelo Tuccio.

Antes de iniciar la entrevista Fernando Demarco me explicó la estructura tributaria de la municipalidad:

En la estructura tributaria de la municipalidad, las tasas por servicios además de resarcir el costo de los servicios también funcionan como un impuesto para brindar otro tipo de servicios a la comunidad. Las transferencias que recibe el municipio por concepto de

descentralización después son restadas de la coparticipación. Los montos por concepto de descentralización han significado muy poco con respecto del total de los ingresos para la municipalidad.

Una estructura municipal tributaria esta formada por tasas retributivas de servicios, por ejemplo, Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL). Con el tiempo el concepto de tasa como retribución estricta de un servicio por necesidades financieras se ha transformado (en parte retribuye un servicio) en un componente impositivo, porque en la estructura de gasto existen conceptos como la salud pública, educación que no se cobran, tienen que estar financiada por algún tipo de tributo, entonces el concepto de tasa es bastante abarcativo; implica una prestación de servicios, más un componente que financia el conjunto de los gastos.

El otro componente se llama coparticipación, es lo que el estado provincial le transfiere al municipio de sus impuestos. Lo más importante de la provincia se llama *ingresos brutos*, que grava ventas, inmobiliario a la propiedad territorial, tanto urbana como rural (todo esto tiene que ver con la descentralización), los rodados [vehículos], después vienen tasas menores o varias, y a su vez la provincia recibe del Estado Federal la coparticipación federal (por el impuesto a las ganancias, el impuesto al valor agregado). Es todo un tema polémico en Argentina, el gobierno federal creó un impuesto a las exportaciones llamado *retenciones*, y esos impuestos no son coparticipables, se los queda el gobierno federal.

Entonces el gobierno federal coparticipa a las provincias y la provincia a los municipios.

Con respecto a Olavarria hace que un presupuesto total de 107 millones, tenés que lo que viene por coparticipación de impuestos, son 34 millones el resto serían otros ingresos.

Lo que la provincia ha descentralizado a los municipios son las partidas de propiedades rurales y con respecto a los ingresos brutos son los llamados pequeños contribuyentes, de esto lo que viene de la provincia son 5 millones de un total de 107 millones.

Lo que descentraliza la provincia después lo incluye en la coparticipación. Parte de este tributo lo descentraliza y se lo da al municipio para que lo cobre, lo excluye de la

cuenta de la coparticipación. Los ingresos por coparticipación y por descentralización vienen separados porque el origen es distinto.

¿Cómo funciona este programa de descentralización en los hechos?

Siguen siendo impuestos provinciales, es decir, la potestad la tiene la provincia, todo lo dispone la provincia procedimientos administrativos y normas en todos sentidos, lo que tiene que hacer el contribuyente, los dispone la provincia.

¿Ustedes adaptaron alguna oficina de descentralización para este programa?

Arreglamos dentro del área de la subsecretaría de rentas municipal un espacio que esta encargado de estos impuestos de descentralización, pero esta separado del resto de la estructura. Aunque esta a un lado de donde se pagan y hacen trámites tributarios municipales. El personal que atiende los impuestos de descentralización es municipal, el costo de administración esta a cargo del municipio, tanto, recursos informáticos como recursos humanos, el costo de la administración es nuestro. El personal atiende a los contribuyentes en sus dudas sobre impuestos, sobre todo en trámites moratorios. Como te decía el marco legal y las normas todo impuesto por provincia mediante un programa informático estamos en línea.

Cada vez se esta descentralizando al contribuyente para que haga los trámites en el sentido de liquido de deuda y se deja más para la oficina de descentralización nuestra lo que es asesoramiento. Todo lo que el contribuyente liquida ya sea por impuestos normales o por moratoria lo liquida y lo paga en Banco Provincia¹ no lo paga en la municipalidad. Después en base a la ley 13010, se le retribuye al municipio los ingresos por coparticipación.

¹ En Buenos Aires cada Provincia tiene su Banco el cual funge como banco de primer y segundo piso.

¿Finalmente lo que ustedes hacen es ayudar a cobrar el impuesto?

Si ayudamos en la administración de ese impuesto, se atiende, asesora al contribuyente, se tienen los legajos ordenados, en algún momento se hace algún operativo de intimaciones.

¿Ustedes para este programa de descentralización necesitaron de alguna asesoría del gobierno provincial?

Sí, cuando el gobierno provincial dispone algún cambio de ese sistema informático o dispone alguna modificación en el cobro de impuestos o pone una moratoria que no es de las normales, viajamos a la Plata² y la provincia organiza por regiones grupos de municipios, vamos a jornadas de capacitación, que son dadas y pagas por la provincia.

¿Ustedes creen que el municipio tiene la capacidad para que se le transfieran más potestades fiscales?

Sí y de hecho hay un impuesto que se llama impuesto a los automotores donde la provincia determinó que hasta un cierto modelo (1997 para atrás) lo administre el municipio. La provincia le da la base de datos del impuesto, le dice quienes son los contribuyentes, cual es la deuda y el municipio lo puede administrar como una tasa, de hecho todo lo que cobre, de ahí ingresa a la caja municipal y no como lo otro que va (ingresos brutos) a la provincia. Aunque esta dentro del esquema de la ley de descentralización, pasa a ser una tasa municipal, pasa a ser un ingreso municipal genuino a diferencia de los otros ingresos que viene de descentralización de los otros impuestos tenemos 100 x100 libre disponibilidad. Parte de esa coparticipación por los otros impuestos que hay que afectar a caminos, a las escuelas. Los automotores el 100x100 de lo que se cobra es de libre disponibilidad.

² Capital de la Provincia de Buenos Aires.

¿Ustedes tienen algún programa municipal interno para aumentar la recaudación, que genere algún incentivo en el ciudadano para lograr que pague los impuestos?

Actualmente no, teníamos hasta hace algunos años algunos mecanismo que consistían en premios, ahora no esta vigente porque se venció la ordenanza y por motivos diversos no se mando un proyecto al consejo, no se avanza mas.

Además de motivar al ciudadano a pagar tenía un efecto indirecto, muchos se ponían al día y un efecto directo en la recaudación, se recuperaban contribuyentes, porque aquél que tenía bajo su número de contribuyente un inmueble, un comercio o un auto que ya no eran de él pero que seguía a su nombre, como generaba deuda y él [contribuyente] en condiciones normales recibía la boleta, cuando llega el momento de los sorteos no se le daba número porque tenían deudas en otros rubros. Los premios eran dos autos, después se modificó con auto o dinero en efectivo y luego 100 premios de importancia hasta llegar a 500 premios menores. Sirvió para regularizar, cuando la gente había vendido y no cambiaba de nombre, como no se le daba número para el sorteo porque tenía deuda, lo obligamos a venir a que hiciera el cambio, “esta casa ya no es más mía es de tal persona” de forma que recuperamos contribuyentes (esa deuda ya no era de él, pero legalmente si).

¿Este tipo de programas deben ser aprobados por el Consejo Deliberante?

Sí, porque a través de ordenanzas fiscales se manejan los municipios.

Hablando de deudores, ¿que medidas toman o que hacen con los deudores fiscales?

Hay diferencias, dependiendo de las tasas que tomemos, una sola persona puede ser contribuyente de más de una tasa, los criterios o metodologías para el recupere y para el manejo de ese deudor depende de que tasa estemos hablando, si hablamos de servicios urbanos, red vial, explotación agropecuaria, comercio o industria.

Se tiene una capacidad de pago y un monto que pagar. En función a la categoría del contribuyente, por la capacidad contributiva y por los montos que tiene que pagar, no es lo

mismo para alguien que paga (una acción) \$15.00 por mes a \$10,000 o \$20,000 a \$100.000 pesos por mes. De acuerdo a la categoría del contribuyente y a la tasa, se hace desde intimaciones previas para tratar ofrecer la alternativa de convenios, en caso de no responder a estas intimaciones se vuelven hacer y en otros casos se inicia acción judicial, es decir, un acto administrativo que es el inicio de un juicio, en el extremo se ha llegado en algunos casos, ha servido mucho de ejemplo, al día siguiente vienen muchos a regularizar. Se ha llegado a remates de terrenos baldíos o de propiedades de alguien que no es su única propiedad (cambian las circunstancias de alguien que puede demostrar que no puedo pagar) se llega a la instancia de remate para aquellos que tienen más de una propiedad. Muchas veces los tienen en alquileres y se terminó yendo a remates en más de un caso.

Con los contribuyentes de baja capacidad de pago se maneja a nivel de intimaciones, de persuasión, en algunas tasas tenés un descuento por estar al día. Tratando de incentivarlos por el lado del descuento que se pierde. Nosotros tenemos algunas tasas que con importes chicos y es complicado llevarlo [al contribuyente] a una instancia judicial por esos montos.

Se dispuso en la ordenanza fiscal un artículo que dice “alguien que registra deudas con la municipalidad esta imposibilitado de hacer tramites ante ella”. No nos fuimos al extremo de que no pueda hacer ningún trámite pero si por ejemplo se dispuso que no puede tener deudas con la municipalidad para sacar el carnet de conductor. Esto nos sirvió y mucho porque esto va de la mano con los controles en la vía publica, al momento de sacar el carnet decía “usted debe tal cosa” tiene que regularizarlo por un convenio, si la casa ya no es de él que nos diga de quién es. Eso nos permite recuperar.

¿Cuanto tiempo tiene gobernando este intendente?

Es su primera administración y arrancó el 10 de diciembre³.

³ En ese momento yo nos sabía que el intendente anterior (hijo del actual) había gobernado desde 1983, es decir desde que termino la dictadura. En Argentina los intendentes se pueden reelegir de forma continua.

¿Han tenido el temor político por el castigo del voto de cobrar impuestos a deudores con baja capacidad de pago?

No, no tenía presión de los niveles superiores en más de un caso tuve presión de algunos contribuyentes que exigían o planteaban que resolviera el inconveniente (la deuda) cambiando las tasas o el interés, eso no se puede es realmente rígido. Algunos contribuyentes en época electoral plantean cosas para que se modifiquen, no es generalizado.

¿La tasa de morosidad es alta?

Son grados distintos de acuerdo a las tasas, en servicios urbanos (no incluye el alumbrado porque se cobra por otro sistema), se esta cobrando en promedio el 62% de lo que se emite, la tasa de servicio e higiene que es lo que paga el comercio, tiene una cobrabilidad que esta en el orden del 75% y la tasa de red vial la tasa que paga el campo de conservación de caminos tiene un pago histórico del 85% de cobrabilidad, todos estos datos son del último año [2007].

¿Ustedes consideran que la provincia de Buenos Aires, hace transparente la transferencia de recursos? Es decir, si normas de distribución son claras o se dan ciertos márgenes de discrecionalidad.

Con respecto a los recursos que nos corresponden esta determinado en un anexo que firmamos, es decir, se firma un anexo que forma parte de esa ley, en ese convenio se determina el porcentaje que nos van a coparticipar de acuerdo a lo recaudado.

¿Cómo es su relación institucional con la Provincia de Buenos Aires, se facilita la gestión financiera?

El trato o el manejo de la administración provincial tiene que ver con quien esta a cargo de la administración provincial, es decir, con la personalidad. Si el funcionario es fuerte (jefe de gabinete o el gobernador).

¿Ustedes tienen algún programa de capacitación del personal que labora en Hacienda?

No los manejamos nosotros, pero ha habido cursos manejados por otras áreas, no dirigidos específicamente al área nuestra. Hay un curso que maneja el IPAP (es un instituto provincial de administración pública). Son cursos abarcativos y algunos aspectos son tributarios. Sobre cursos están los que te comentaba que organiza la provincia, por otro lado, los contadores también vamos a cursos de capacitación cuando hay modificaciones, también se dan cursos de cuales fueron las modificaciones en la ordenanza que hay que aplicar, pero como un curso de capacitación como tal no se ha hecho al personal.

¿Su personal se renueva constantemente?

El personal se renueva, hay empleados de muchos años y otros se renuevan.

¿Eso no genera algunos problemas al principio?

Sí, si bien son tributos con una administración que no es complicada, el personal nuevo por lo regular no tienen experiencia en el cobro de tributos municipales, hay un tiempo de conocimiento sumándole que no todos están preparados y se requiere un tiempo de preparación para las funciones públicas, lo más complicado es preparar a alguien para la atención al público. En la atención al público debe ir el que más sabe, a veces uno sabe pero no lo puede hacer.

¿Existe el servicio civil de carrera?

No. Sólo hay un escalafón de tipo salarial, pero no esta reglada un carrera de los agentes públicos. No hay concurso para la recepción de empleados postulantes. Las promociones muchas veces han sido muy subjetivas, más producto de solucionar problemas salariales, más que pensando en una carrera. La crisis provocó la urgencia de resolver los problemas inmediatos, cuando había mucha inflación o con la crisis del 2001, se empezaron a dar aumentos fijos de sueldos por la devaluación etc., esto provocó que la carrera conformada por distintos estamentos categorías quedaran todos prácticamente con el mismo nivel salarial, eso produce una gran desvalorización de la carrera administrativa, gana prácticamente lo mismo un jefe que un subordinado. Recién ahora hay una tendencia en la provincia como en la nación y municipios de ir tratando este tema de que los puestos claves jerárquicos tengan una remuneración acorde, es decir, producir un incentivo. No es lo mismo un empleado que no hace nada a otro, no tenés diferenciación, no tenés un estímulo.

¿El RAFAM (Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal), les ayudo en la administración en el área de hacienda?

El RAFAM estableció un sistema de administración financiera común a todos los municipios de la provincia, hay un soporte legal común, nosotros nos basamos (el fundamento de nuestra administración financiera) en la Ley Orgánica de la Municipalidad.

El RAFAM vino a tener un siguiente componente, además de reformar los aspectos financieros, trajo un sistema informático de procedimientos comunes a todos los municipios, pero sucedió lo siguiente, como los municipios tenían distintos sistemas informativos (el mismo marco legal pero diferentes sistemas informáticos), no fue obligatorio para todos hubo un cronograma para irlo implementando. En Olavaria es recién año que aplicamos el RAFAM, hasta el 2007 teníamos nuestro propio sistema, y eso trae un conflicto, pero... bueno el fin único es en definitiva homogenizar la información económica financiera, tener todos en el mismo sistema y que la provincia también esté en consonancia con la Nación, de forma que todo el andamiaje, nación, provincias y

municipios, puedan tener la misma información, eso está planteado por los organismos financieros internacionales.

¿A ustedes les generó dificultades?

Sí, es muy complicado, muy burocrático, lo estamos aprendiendo, es el primer año y tenemos los grandes problemas. Funciona así, la Provincia te da el soporte gratis y a través de capacitadores determinados (universidades, algunas empresas), cada municipio contrataba a los capacitadores, autorizados por la provincia, en el caso nuestro lo hicimos con capacitadores de la Universidad del Centro, nosotros tenemos una persona por módulo del sistema⁴. El sistema no está en línea.

¿Tienen transferencias del gobierno federal?

Directamente sólo determinados planes, como vivienda, pero vía coparticipación no.

¿Bajo que figura se transfieren estos recursos de vivienda?

El marco legal debe estar en la ley de Emergencia Económica, en principio no pareciera que la nación debería financiar directamente al municipio, pero en el marco de la Ley de Emergencia, se implementaron el plan general de vivienda que fue una forma de generar empleo, y ahí entramos a temas políticos. En realidad hay una instrumentación directa del municipio en la cual la provincia es simplemente observadora, hay planes que los recibe directamente el municipio, hay otros que pasan por la provincia que recibe el dinero y lo transfiere a los municipios, para reflejar un poco el sistema federal, de hecho no le agrega valor la provincia a las transferencias.

⁴ El sistema cuenta como con 9 módulos (vid, mi ficha sobre el RAFAM)

¿Cuando yo leí la legislación pareciera que no hay legalmente ningún tipo de relación financiera entre el municipio y el gobierno federal?

No debería de haber. Los municipios integran un sistema “federal”, no como el de México que es realmente federal, como las provincias con Estado autónomo. La nación no debería tener ingerencia directa pero en la práctica lo hay, la figura que usa sería transferencia sin contraprestación.

¿Se le puede dar un uso electoral a estos recursos? Seguro, tienen alto componente discrecional.

En las noticias vi que la presidenta [Cristina Fernández] dio camioneta a los municipios.

Ese ha sido el estilo de los Kirchner, no debería ser esa forma lo habitual, de hecho eso no se hacia, eso vulnera la relación provincia-nación.

Nosotros recibimos recursos de vivienda en el año 2006. Una vez hecho el certificado de obra, y lo tiene que aprobar la provincia a través de los inspectores, la nación libera los fondos, a través del Instituto de la Vivienda.

¿Ustedes tienen programas municipales de planeación estratégica?

No. Lo único que tenemos es el presupuesto que establecemos. Depende de cada administración, esto dependería de la administración de desarrollo local. La reelección del intendente es indefinida.

¿Cómo les beneficia el Programa de Fortalecimiento Fiscal, de la provincia de Buenos Aires?

En Olavarria no ha habido nada, esto es una demanda del BID y organismos internacionales, precisamente lo del RAFAM esta enmarcado en un programa de estos.

Había un programa llamado PAREP, pero ya no existe, era un programa para la modernización de la administración pública.

¿Cómo les ayuda La Federación Argentina de Municipios (FAM)?

No hemos tenido mucho acercamiento con la FAM. Eso tiene que ver mucho con el intendente de turno. Nuestro municipio no ha tenido el contacto continuo con la Federación. La FAM actúa cuando hay disposiciones que afectan a los municipios, en alguna ocasión la provincia intento modificar la ley orgánica municipal que afectaba a todos los municipios. Desde el área de finanzas no ha tenido encuentros ni nada.

En este momento se retiró Fernando Demarco y continué únicamente con Marcelo Tuccio.

¿Cuales serían los alcances del Programa de Descentralización Financiera para el municipio?

Si comparamos lo que estos ingresos significan para el presupuesto por supuesto que financieramente no favorecen, este no fue el único sentido, argumento o motivo por el cual se dio la descentralización. Beneficia al contribuyente, porque al tener este manejo con el municipio lo acerca a las soluciones del pago de impuestos.⁵

Una vez concluida la entrevista nos dirigimos a la oficina de Marcelo Tuccio (ya que estábamos en la de Fernando Demarco) me dio directamente de su computadora el presupuesto aprobado para el 2008.

Me comentó que tienen dificultades con el Consejo Deliberante cuando hacen propuestas de aumento de tasas. De hecho con los altos índices inflacionarios muchas de las

⁵ Uno de los alcances manifestados por funcionarios provinciales fue que con la descentralización se había avanzado en que los ciudadanos pudieran hacer sus tramites en el municipio, de tal forma que evitaban el trasladarse a la Plata.

veces los recursos propios municipales, al no actualizar las tarifas, sufrían una merma significativa, que se reflejaba en ajustes al gasto. En realidad se aprueba un presupuesto que en la práctica no se aplica, sino que se hacen constantes ajustes.

Me dijo que el intendente anterior (Helios Eseverri) había gobernado desde 1983 hasta 2003, [creo que dejó el cargo porque murió] ahora desde diciembre gobierna su hijo.

Ante mi pregunta si se había intentado aplicar Presupuesto Participativo, me dijo que no que eso no era una visión del intendente anterior. La personalidad del intendente anterior era muy fuerte, prácticamente el decidía como se distribuya y ya nadie se oponía. El nuevo intendente tenía un nuevo estilo y estaban por ver que proponía.

Me dio su E-mail Cr. Marcelo Tuccio rentas-mun-olavarria@speedy.com.ar su tel. 02284 422498.

Esta es la mejor entrevista que he hecho y el mejor trato que he recibido en este país, ello se debe a que Mónica Iturburu tiene una gran presencia en el municipio. Esto me confirmó que en Argentina sólo puedes tener información mediante contactos.

Después de la entrevista me dirigí al Hospital Municipal de Olavarria para encontrarme con Iturburu, le pido a Silvia Elizabeth García (silercia@gmail.com) que me llevará a recorrer el hospital. Silvia me dijo que el intendente anterior había sido un patán, que había gobernando 20 años, ella no entendía como la gente votaba por él, no sabía si lo hacían por miedo o por costumbre. Para ella, el hijo era lo mismo, aunque con otro estilo. A penas asumió el cargo, tuvo una protesta del sindicato de dos meses en la entrada del palacio municipal.

Iturburu tuvo un encuentro con el Intendente, como mi autobús salía a las 5:00 p.m. la espere y después fuimos a comer a su casa, me dio alguna bibliografía. Me llevo a recorrer el municipio y después a la terminal de ómnibus. Sin duda es la persona que más me ha ayudado en este país con mi investigación, y lo hizo únicamente por compromiso intelectual (ella es investigadora).

Regrese a la Cd. de Buenos Aires a las 11:00 de la noche y al lugar donde me hospedo a las 11:30, tenía mucha hambre, me compre un choripan (no había otra cosa) en la parrilla de la esquina.

Me sentía muy contenta por la forma como había realizado la entrevista.

ANEXO 3

Entrevista a Diego Rossi.

Lic. Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando, Provincia de Buenos Aires.

12 de marzo del 2008, 15:30 horas.

El encuentro tenía como objetivo, que el Lic. Rossi, me brindará un panorama de los municipios en la Provincia de Buenos Aires, dado que él había trabajado en el gobierno provincial.

De entrada el Lic. Diego Rossi me explicó lo siguiente:

Dentro de la provincia de Buenos Aires los municipios reciben el 16.88% de coparticipación de los recursos de origen provincial. Es muy variable el grado de autonomía municipal o de autosustentabilidad municipal.

El municipio de San Fernando forma parte de un estadio alto de autosustentabilidad, nosotros manejamos una relación de 2/3-1/3, o sea arriba del 66% con recursos propios contra un 33% de recursos de origen provincial. La mayoría de los municipios dependen entre el 60 y 55%, hay municipios rurales o municipios con bajas capacidades o baja presión fiscal.

Hubo una etapa de mayor discrecionalidad en el uso de recursos extraordinarios como los ATN o los ATP, que son Asistencia del Tesoro Nacional o Asistencia del Tesoro Provincial. La idea fue que después de la crisis del año 2001 (que claramente marco un antes y un después con respecto a la conducta fiscal que de alguna manera eran recetas del FMI, del BM, que hasta por una cuestión de supervivencia institucional), se intentaron tomar como base “una política más sana”. El déficit municipal esta saneado en términos operativos.

A la provincia de Buenos Aires le costo más adherirse al programa de financiamiento ordenado que planteó el gobierno nacional como salida de la crisis del 2002, de hecho hubo una negociación para ver como se refinanciaba la deuda de la provincia. La

Provincia de Buenos Aires sigue siendo deficitaria, y el déficit no es originado por los municipios sino todo lo contrario, los municipios de alguna manera cumplen una función equilibradora, política, social y económica en el contexto de la pre y pos crisis.

Nosotros en la época del gobernador Duhalde que gobernó desde el año 1999 se sancionó la ley donde ponía límites al 3% del gasto de los consejos deliberantes o gasto del presupuesto municipal, y de alguna manera se buscó un disciplinamiento de conducta fiscal municipal, de alguna manera atando la solicitud de crédito o cualquier proceso de endeudamiento a parámetros o informes de los organismos provinciales.

Yo fui funcionario del gobierno provincial en enero del 2002 y febrero del 2003 con el intendente acudimos al llamado del gobernador, nosotros le ayudamos en el peor momento de la crisis desde el ministerio de gobierno provincial lo que veíamos era que había unos municipios que si tenían cuentas en muy mal estado, esto implicaba la resolución clásica que es el giro de fondos discrecionales como para paliar o poner un apósito para salir de la emergencia de pagar sueldos y demás. Cuando los precios de los insumos se dispararon no alcanzaba la recaudación ordinaria y no podían hacer demasiado ajuste porque había gastos difíciles de ajustar, pero la búsqueda también fue a partir de 2002 no solo del ministerio sino como actitud de la provincia de Buenos Aires. Se buscó garantizar un equilibrio municipal y probablemente uno de los logros más importantes en la relación municipio-provincia fue que ningún municipio se declarara técnicamente inviable o no pudiera recuperarse rápidamente de los efectos de la crisis.

¿Leí que en la Provincia de Buenos Aires se aplicó un programa de Modernización Administrativa Financiera, auspiciado por el Banco Mundial?

Lo que estoy hablando tiene que ver más allá de los programas con políticas macropolíticas, después podemos alinear los programas de descentralización, los programas de mejora administrativa y modernización de la gestión, como filosofía política o como líneas grandes de política.

Los municipios de la provincia de Buenos Aires se recuperaron rápidamente de la crisis, producto de sus limitaciones para el endeudamiento y fundamentalmente también producto de las limitaciones de la provincia para asistirlos.

Si nosotros no asumíamos determinado tipo de responsabilidades, ¿quién lo hacía?, pasaba desde atender los planes sociales en las puertas del municipio hasta pagar gastos extra en materia de seguridad, en materia de educación, en materia de justicia que son competencia claramente provinciales no municipales.

Podríamos decir que el municipio incursiona en una ilegalidad porque va en contra de lo que establece la normatividad, los municipios bonaerenses incursionan en cada vez una mayor ilegalidad comprando patrulleros, pagando combustible para sostener un esquema de gobernalidad institucional ya sea nacional o provincial, es decir, nosotros nos vemos obligados a definir nuestras competencias no por un debate legislativo que hasta hoy no lo tenemos, hoy día no podemos debatir una reforma política, una reforma a la Ley Orgánica de los Municipios.

Tuvimos una provincia bastante quebrada que hasta el día de hoy se sigue apoyando bastante en los gobiernos locales directa o indirectamente. No siempre los intendentes han sido reconocidos en esa apoyatura sino más bien se entendió que era una delegación o una asunción de responsabilidades.

En la crisis te toca a vos hacerte cargo de estas deudas sociales, o de esta la falta de capacidad institucional de la provincia de Buenos Aires en resolver algunos temas así que, por ejemplo, en el caso de San Fernando hemos construido el edificio de una comisaría para resolver problemas de inseguridad, hemos instalado una fiscalía judicial le pagamos el teléfono, la luz, el gas, no los salarios para tener más cerca alguna resolución de justicia. Es habitual cortar el pasto brindar una cantidad de servicios a escuelas que son provinciales.

¿Los servicios en el municipio son proporcionados directamente o son concesionados?

En el área conurbada que podríamos pensar que son 24 municipios, nosotros cobramos sólo tasas por servicios, el predial lo cobra la provincia de Buenos Aires no lo descentraliza, lo que nosotros llamamos rentas.

La boleta de rentas es una boleta provincial, ha tenido una estrategia agresiva en el cobro, es decir, entiendo que una de las políticas más efectivas de la provincia es el ser

reconocido porque salió a cobrar, no sabemos si mucho o poco, pero aumento la base de contribuyentes al día.

Nosotros estamos en un municipio que nos podemos jactar de estar a un nivel más alto sin por ello haber salido a rematar viviendas humildes sino con otras políticas. Nuestra política fiscal es más de fondo que de impacto. Nosotros tenemos más paciencia somos más sistemáticos y bajamos menos intereses, de manera que te convenga estar al día y no especular con una moratoria pero bueno entendemos que la urgencia de la provincia fue es su momento recuperar capacidad financiera propia.

Volviendo al tema de la prestación de servicios, nosotros recaudamos para dar servicios por eso entendemos que tenemos que explicarle al vecino cuanto es la tasa o cual es el valor de lo que paga. Porque creemos que realmente los servicios los prestamos, es más creemos que damos un plus servicio, es decir, resolver algunas cuestiones que no resuelve el gobierno provincial, entonces por ahí hay que generar una tasa especial de cooperación institucional.

Es raro, nadie nos acusa de ilegales pero estamos creando fondos específicos para resolver atribuciones que no nos competen pero que todo mundo pide por ellas y entonces le explicamos al vecino que su tasa hoy por hoy de menos de dos pesos por día y que con eso tenemos que hacer los servicios de Alumbrado Público (lo hacemos por cuenta nuestra), Barrido por cuenta municipal hay algunas áreas donde esta tercerizado, fundamentalmente recolección de residuos, es el servicio más caro, en todos los municipios del área conurbana.

El problema es que acá la gente se acostumbro que le recojas la basura seis veces por semana, no sé como es en México, pero acá es una frecuencia alta de prestación del servicio, por eso es un servicio caro, tenemos un superficie muy plana, buena parte es área inundable, no nos podemos dar el lujo de acumular la basura porque si se acumula la basura, tenemos problemas de higiene, algún problema sanitario puede surgir, pero también hay un problema de que se nos tapan los conductos, las alcantarillas así que en eso tratamos de ser muy eficientes.

Y la verdad que no alcanza la tasa, tenemos que echar mano a otro tipo de tasas no a la de Servicios Generales sino a la de Seguridad e Higiene, segunda en importancia, que es la tasa que se le cobra al comercio y a la industria, echar mano a esa tasa para resolver

alguna cuestión de costos propia de los servicios universales, como el ABL (Alumbrado, Barrido, Limpieza), disposición final que se hace fuera del distrito, el problema del CIAM que trata del relleno sanitario, hay que pagar por enterrar la basura, hay un organismo monopólico, nosotros no podemos ir a ponerla en otro lado.

Hemos incorporado un servicio de ambulancias, para ayudas de emergencias, la población lo valora mucho, es un servicio municipal, todo eso se financia, además de la actividad cultural, deportiva, una cantidad de servicios que se financian con las tasas municipales.

¿Podríamos decir que a partir de la crisis ustedes asumen una serie de facultades que no tenían los municipios conurbados?

La veíamos venir, desde el dialogo político, el intendente tiene jornadas de consulta vecinal, este año incorporamos el presupuesto participativo, en San Fernando pero antes teníamos otros presupuestos participativos, donde discutíamos política pública a partir de que el vecino podía discutir. Leíamos que aparecían demandas no clásicas, fundamentalmente el municipio como gestor del reclamo, necesidad o inquietud vecinal. Es decir, no sólo el estado como prestador de servicios, no sólo el intendente como quien ordena que se hagan unas tareas de ornato e higiene, sino demandas como queremos el hospital, queremos guarderías infantiles para las mamás que trabajan, queremos que nos resuelvan una avenida que se pavimenta con fondos nacionales o provinciales.

Se le pide al intendente que salga a buscar lo que no pueda resolver por si mismo, la seguridad, fundamentalmente como gran tematización de la crisis social.

Que el intendente vaya a buscar, tiene dos dimensiones: la dimensión política del problema de la centralización del recurso, donde el intendente tiene que salir a pelear con otros intendentes y quién de ellos esta mejor alineado.

¿Esto del alineamiento tiene alguna relación entre partido y gobierno?

En San Fernando somos un municipio característicamente peronista, ahora es una mayoría peronista casi absoluta en los municipios, quedan pocos de signo radical, que ahora se llaman transversales o han tenido que virar por la crisis del radicalismo a cierto vecinalismo pragmático. El otro día un concejal de otro partido caracterizo al Intendente

como demasiado “vecinalista”, que significa esto, por un lado, cree en la sustentabilidad, cree en cierta autonomía, por otro lado, al mirar los alineamientos forzados muchas veces por las circunstancias, esa autonomía en algunos casos puede ser peligrosa en términos de lealtades políticas plenas y en otros casos hay municipios que probablemente no se puedan dar el “lujo” de tomarlas, es decir, si yo soy un municipio que no tiene autosustentabilidad no puedo tampoco tener criterio propio.

Venimos de una crisis de representación y el mismo partido peronista ha tenido sus ramificaciones, es mas una lógica de grupo que de partido, de todas maneras hemos convivido entre 1999 y 2001 con un gobierno nacional de otro signo político que se ha dado particularmente en el norte pero también en el sur conurbano. Lo que hemos llamado las zonas metropolitanas norte y el cono sur, que son comienzos de regionalizaciones desde abajo, es decir, no nos obligaron a juntarnos en regiones fue por voluntad propia, aun fuera del marco de la ley, no hay ninguna ley que establezca cual es la regionalización de los municipios, nos hemos juntado justamente para compartir capacidades institucionales.

¿Al asumir los municipios de facto nuevas atribuciones, no genera cierta fuerza entre los municipios para plantear mayores atribuciones fiscales?

Sí y no. En la teoría sí, en la práctica es difícil. En primer lugar es difícil mantener la coherencia porque venimos de una historia muy de personalismos o individualismos. Respecto de la gestión municipal, hay una Federación Argentina de Municipios a nivel del conurbano siempre hubo lógicas seccionales de disputas del poder. Empieza a aparecer una madurez a la hora de posicionar la agenda y creo que la regionalización que estábamos planteando de abajo para arriba y este tema de que el municipio no puede ser deficitario le generan más fortalezas al municipio. Pero históricamente la provincia siempre ha visto a los municipios como sus delegaciones, como sus ventanillas, todavía hay funcionarios provinciales que creen que nosotros tenemos que hacer lo que ellos dicen, por ejemplo, en los dominios del Internet, fue una lucha hace algunos años que nos reconocieran el gov.ar porque los municipios formaban parte del portal provincial, es ridículo desde una identidad propia, un tema que no es económico, es un tema cultural, son muchas décadas de querer y

muchos intereses de la burocracia institucionalizada, del funcionamiento legislativo provincial de que los municipios no asuman mayor protagonismo.

¿Entonces dependerá de la voluntad política del gobierno provincial de ceder la autonomía a los municipios o mayores atribuciones fiscales?

Hay un problema, la provincia tiene que dominar su propio gasto fiscal, por ejemplo, tú me comentabas de un programa de reformas administrativas para mejoras de gestión que la provincia ofrece y obliga a los municipios a tomar, lo que se llama la implementación del RAFAM (Reforma Administrativa Financiera en el Ámbito de los Municipios). La misma provincia que es la que nos controla a través del tribunal de cuentas, nos obliga a implementar el RAFAM, (cosa que San Fernando ha hecho y no tiene problemas lo que nos ha ayudado a transparentar el gasto a controlar la gestión a presupuestar por programas), paradójicamente la provincia no lo tiene.

Hoy se puede dar el caso de municipios con mayor desarrollo, proceso de transparencia, proceso de eficiencia, de cogestión que la provincia. Esperemos que el Gobernador pueda resolver este problema, porque si la provincia les da un aumento a los docentes o a los empleados provinciales nos esta condicionando a los municipios, y seguro que eso no se discute en ninguna mesa con los municipios, son una cantidad de decisiones que afectan a los municipios, y lo que estamos pidiendo es que por lo menos, no nos reduzcan la coparticipación.

Y hay varias formas de reducir la participación, se crea por ejemplo un pequeño fondo para financiar programas sociales, por ejemplo, la justicia determina que la provincia tiene que asistir determinado problema social y la provincia le ordena a los municipios que asistan esos problemas dentro del pequeño fondo que nos han asignado, entonces es una trampa, uno dice, prefiero que no me asignes ningún fondo porque me estas dando una responsabilidad mayor al fondo que me estas asignando, son salvavidas de plomo por eso digo que a veces no se trata de descentralizar competencias sin descentralizar recursos.

El que primero descentraliza es el ciudadano, nos dice, “ustedes que son del mismo partido que del de arriba vayan y díganle si son lo mismo”, no hay una lectura del ciudadano de separación de funciones y luego nos dicen “ustedes háganse cargo del

problema para eso les pagan, para eso me reclaman la tasa”, pero la tasa que se reclama no alcanza.

¿Cuáles han sido los alcances y limitaciones del Programa de Descentralización Administrativa Tributaria para el municipio?

Ideológicamente estamos de acuerdo con cualquier el tipo de descentralización que permita que los municipios nos hagamos cargo de los problemas que de facto tenemos y que en primer lugar la actitud de San Fernando siempre ha sido a favor, pero hay que leer la letra chica y en esa letra chica ha habido distintos momentos. Dicen que las oficinas en las que estamos se compraron con la primera descentralización de 1988 de ingresos brutos, es la primera experiencia, luego se discontinuo no porque se haya cortado sino porque no era representativa. Por los problemas de la economía argentina termino siendo un programa de segundo o tercer rango, tanto en términos absolutos como relativos y se retoma la descentralización en el año 2002, 2003.

¿Con razón en la página electrónica de la provincia solo hay información hasta 2003?

Si hubo memoria institucional en los municipios y esto sirvió. En este antecedente se monta la descentralización más moderna del 2003 para adelante. En esa época yo era funcionario provincial e instábamos a los municipios a que firmaran los convenios, se deben haber adherido 130, unos se adhirieron con más fervor, otros con más resignación. Tenés tres tipos de convenios:

Ingresos brutos grava a los pequeños comercios, la provincia nos descentraliza o nos comparte los resultados que se obtengan a partir de determinada formula, logrando determinados pisos, recupero de deudas, de los establecimientos que tributan hasta 144,000 pesos anuales, el que tributa más que eso lo controla la provincia nosotros no. Con lo cual nos deja a los chicos, pescamos mojarritas, peces chicos, eso es mucho trabajo y alguna remuneración. A los gobiernos locales del interior de la provincia o que tienen áreas

rurales les ha resultado muy significativo, la percepción del inmobiliario rural, esa es una descentralización más importante.

Lo que se cobra por inmobiliario rural tiene que ir a conservar los caminos. ¿Qué hacemos los que tenemos población urbana? en esa disputa estuvimos, por eso se generó otro fondo específico que tenía que ver con ayudarnos a pagar el relleno sanitario, la disposición final de residuos y en San Fernando hemos inventado una descentralización, de eso si estamos orgullosos, logramos la primera descentralización regional del *impuesto a las embarcaciones* que no es mucho dinero para la provincia. Era un impuesto con una altísima elusión, más de la mitad de la base no estaba detectada, tiene menos de dos años de implementación y hay otros municipios que no lo han implementado así que estamos casi solos, pero con la excusa territorial de que las embarcaciones están en estos cuatro municipios y estos forman una región, logramos que la provincia por primer vez descentralice no en todos por igual sino en nosotros cuatro.

¿Estos recursos de descentralización aproximadamente cuanto significa de las transferencias totales para ustedes?

Estamos abajo del 10%. La provincia nos comparte lo que no puede recaudar.

Nosotros agradecemos todos los gestos, no plantemos que esta es la solución para todos los problemas, porque nos están haciendo trabajar el doble.

El programa de descentralización administrativa no es una reforma estructural, creo que ahí está el punto que vos estas buscando, lo vemos como un paso positivo, porque las reglas políticas tampoco cambiaron estructuralmente.

El estado nacional tiene superávit y tiene más recursos para volcar a obra pública, entonces la forma de disciplinar del estado nacional al estado provincial es escatimado ciertos recursos de obra pública para la provincia trabajando directamente con la financiación de planes de vivienda u otras cuestiones con los municipios.

¿Hay reglas para distribuir ese superávit?

No hables de superávit sino de recursos de obra pública nacional. Nuestra principal obra del año pasado fue un túnel para pasar por las vías del ferrocarril (es federal) lo opera la nación a través de concesionados. La nación tenía un programa de créditos de pasos bajo nivel, nosotros presentamos el proyecto de túnel y lo aprobaron, ahí se ve la capacidad institucional del municipio de gestionar la obra, de forma que encuentra un recurso. Pero a la hora de distribuir planes de vivienda hay variables más complicadas, que tienen que ver con el valor de la tierra, con la voluntad política del gobierno nacional, uno podría hacer una hipótesis que a determinado intendente que acompañó más determinada gestión le dieron más planes de vivienda que a otros. Una inversión mayor de un millón de pesos a nosotros se nos escapa del presupuesto entonces hay que salir a buscar (un millón por decir una cifra). Para repavimentar una ruta tengo que ir a ver al gobierno provincial o al gobierno nacional.

El programa de Descentralización Administrativa Tributaria, se compone de tres convenios: Ingreso Brutos (que compone el 60% de la torta¹ provincial, la provincia grava más por ingresos brutos que por predial), inmobiliario rural, embarcaciones para el caso nuestro. Automotores es distinto, ha sido una transferencia, en realidad la provincia se saco de encima los modelos viejos y nos dio la posibilidad de cobrarlos (de 1985-1993), es una transferencia, la provincia desafecta de sus números esas matriculas nos da un CD, nos dicen cobren y lo que recauden es para ustedes, en las otras descentralizaciones compartimos la gestión y nos da un porcentaje por dinero ingresado, en este caso es todo nuestro, que insisto agradecemos, todo suma.

¿Este programa Descentralización Administrativa Tributaria, no ha modificado las relaciones fiscales de los municipios con la provincia?

Ha sido un escalón positivo en el avance de una relación. Hoy esta afectando, porque no nos subieron la base de los ingresos brutos. Otros de recupero de deudas, la

¹ En Argentina al pastel se le llama torta.

provincia nos pidió que le ayudemos a recuperar deudas provinciales, pero ahora ya no tenemos más recuperado de deudas.

Es cierto que algunos municipios con perfil productivo agrícola ganadero del interior de la provincia no de la zona conurbada, necesitaba mejorar esos caminos para poder sacar la producción, con lo cual uno podría decir que el impacto de la descentralización fue positiva en términos de multiplicar los ingresos y permitir que la cadena productiva funcione un poco mejor que antes, ahí podía ver un impacto económico del esquema tributario, acá en el área metropolitana no.

¿Para la aplicación de estas nuevas atribuciones administrativas que se les dan, ustedes tuvieron algún apoyo asistencial técnico por parte de la provincia?

No fue determinante, los municipios del conurbado en general estamos preparados para la administración de nuestras tasas. Un municipio rural, puede requerir más apoyo de asistencia técnica provincial. Nosotros tenemos un parque de recursos humanos y técnicos (computacional) no ha sido un carga significativa o un saber distinto. Porque ya manejábamos ingresos brutos residuales, en el caso de San Fernando sabíamos que veníamos recorriendo un camino importante, ahora ha cambiado lo que antes era la agencia de recaudación ahora se llama ARVA, es un organismo con más autonomía y esta firmando convenios con los municipios. Uno se da cuenta por el tipo de convenios que se firma, depende del estadio del desarrollo del municipio hay mayor o menor ingerencia de la provincia.

A mayor desarrollo del municipio se requiere menor intervención, a mayor desarrollo les da un margen de autonomía relativo.

¿En la implementación del presupuesto participativo, ustedes lo orientaran a gasto o incluirán algunos aspectos de ingresos como la relación contribuyente-ciudadano?

Los ciudadanos opinan a través de sus *consejales*, lo que se pretende es que los ciudadanos opinen de todo, por eso estamos orgullosos de las formas de participación de someter a consideración todo, no solamente un partida de dinero en un barrio.

Prácticamente esta aspiración de consulta que hemos tenido se ha visto restringida. El nivel de debate no tiene mucha gente interesada, con lo cual aplicamos de forma clásica el presupuesto participativo sin dejar de posicionar en las acciones municipales el tema de cuanto vale y cuanto pone cada uno para sostener un servicio, una obra.

Finalmente le pedí información del municipio para tener un referente de los ingresos propios en relación con la transferencia.

ANEXO 4

Ficha de observación y entrevista a Héctor Guillermo Maggi

Cr. Héctor Guillermo Maggi, Director de Recaudación, de la Dirección General de Ingresos Públicos del municipio la Matanza, Provincia de Buenos Aires.

En el Banco de Cuentas, ubicado en Monseñor Marcón 3133, San Justo, Partido de la Matanza.

17 de abril del 2008 a las 11:30 hrs.

Ficha de observación.

El 16 de abril envié un E-mail a recaudacion@lamatanza.gov.ar a las 17:05 p.m. Ciudad de Buenos Aires.¹ El 17 de abril a las 9:15 cuando me dirigía hacia la municipalidad de la Matanza me llamó a mi celular Cr. Guillermo Maggi, me preguntó que tipo de información requería, le dije que iba camino hacia la municipalidad que si podía recibirme, me dijo que sí y me dio la dirección.

Cuando llegué a las oficinas de recaudación Guillermo Maggi, me recibió inmediatamente, le mostré mi oficio de presentación y mi credencial de la UNAM. Le dije cual era el objetivo de mi investigación, me empezó a dar una explicación de lo que hace al área a su cargo. Al principio no lograba arrancar con las preguntas. Dada la experiencia de las entrevistas anteriores opte por no gravarla, tome nota de todo, en ocasiones Maggi se detenía o me decía más lentamente los datos. Me dio la impresión que con la grabadora los funcionarios se inhibían al mencionar datos o decir algo que pudiera comprometerlos.

Cuando llegué al lugar donde vivía, inmediatamente transcribí la entrevista con lo más que puede recordar, apoyándome en mis apuntes, es por ello, que el texto no tiene formato de entrevista, prácticamente anote la información verbal que Maggi me brindo.

¹ Con el siguiente contenido “Estimados funcionarios de La Matanza: Me encuentro en Buenos Aires, haciendo parte de mi tesis doctoral sobre "Descentralización y hacienda pública municipal, México-Argentina, 2000-2006", por ello solicito una entrevista al Dir. Gral de Ingresos Públicos de la intendencia o bien de ser posible con el Srío o subsecretario de Economía y Hacienda. Les agradezco su atención a la presente. Mi tel. celular es 11 15 -30256239. Firma”

Guillermo Maggi:

Maggi inicio con una introducción de la situación del municipio. El Partido [municipio] se ha dividido en 7 zonas para facilitar la administración del municipio sobre todo en lo referente a los trámites. Además el partido se caracteriza por su gran diversidad, cuenta con zonas urbanas, rurales, semiurbana, tiene una extensión de 349 km².

Se firmaron convenios con Rentas de la Provincia de Buenos Aires.

Lo que más se cobra en el municipio son las tasas por servicios generales (que incluye alumbrado, limpieza, barrido, salud, conservación de infraestructura urbana), y tasa de seguridad e higiene (la actividad comercial), ambas representan el 90% de los ingresos propios municipales.

Aproximadamente del total de los ingresos municipales el 50% son propios y el 50% son por coparticipación.

Ellos manejan una política de seguimiento permanente al contribuyente. En las zonas como Ramos Mejía tienen una tasa de cobrabilidad del 83%, las zonas marginadas tienen altas tasas de incobrabilidad. La tasa de cobrabilidad cambia por zonas y esta directamente relacionada con la capacidad de pago.

Las zonas que más recursos aportan también son las que más demandas tienen de servicios públicos, por ejemplo, en Ramos Mejía no pueden tardar el cambio de una bombilla [lámpara] pública, porque inmediatamente empiezan a protestar, mientras que hay otras zonas que ni siquiera hay pavimentación. Por desgracia cuando hay emergencias como inundaciones tenemos que canalizar los recursos para dar atención y eso implica dejar de brindar servicios a otras zonas.

Con los que no pagan y tienen capacidad de pago se inician procesos judiciales, el municipios sólo puede cobrar cinco años atrás y brinda facilidades de pago al contribuyente. El contribuyente si quiere pagar por ello es necesario facilitarle el pago.

La Matanza tiene 380,000 contribuyentes y en promedio el 62% de ellos tiene cero deudas con la municipalidad.

Una de las medidas para incrementar la recaudación es mediante notificaciones a los contribuyentes tanto para recuperar la deuda como para mantener sin deuda a los que no deben. Se hacen entre 18,000 y 25,000 notificaciones por mes con agentes municipales.

Tienen diferentes niveles de deudores; pequeños los que deben menos de 500 pesos, deudores medios los que deben entre 1000 a 1200, y grandes deudores los que deben más de 1500 pesos, para estas deudas se contemplan los últimos 5 años.

Ellos hacen todo lo posible para que no se socialice la protesta y una de las formas es eficientizando el servicio y dar soluciones de manejo de deudas a los contribuyentes, por ejemplo, el día de hoy (17 de abril) de las 8:00 a las 12:00 horas se atendieron a 382 personas. Se han centrado en dar un buen servicio, no hacen esperar a las personas.

Tienen 2 años con un servicio de Call-center que brinda atención a deudores y usuarios, tiene por finalidad facilitar el pago. Han medido el tiempo y una persona que trae su boleta tarda en pagar desde que llega 7 minutos. Con las que hay que darles atención especial, como manejo de deuda se tardan más.

La atención en las oficinas es de 7:00 a las 14:00 hrs. de lunes a viernes y han instalando un stand en un hipermercado (wall mart) los sábados y domingos. El cobro de la tasa es bimestral.

Han tenido convenios con la AFIP (Administración General de Ingresos Públicos), para capacitar al personal en la calidad de la atención.

Desde 1999 hay continuidad política en el municipio, solo hay cambios a nivel ejecutivo.

Se utiliza constantemente el servicio de pasantías, son estudiantes de la Universidad de la Matanza, se les pagan entre 850 a 1000 pesos mensuales por trabajar en el área. En general el 60% es personal de planta y el 40% son pasantes.

Se ha batallado mucho con el cambio de mentalidad en atención al público.

El Internet ha facilitado mucho el cobro, en 2007 tuvo 12,000 consultas, de éstas pagaron 6,200 contribuyentes.

Existe un sistema el 0800, (consultas vía telefónica), actualmente se esta equiparando con la consulta vía Internet, dado que se puede bajar la boleta vía Internet.

Actualmente no existe el condicionamiento político para el pago de impuestos, en años anteriores no se hacían notificaciones del cobro de impuestos en años electorales.

Desde diciembre del 2004 (se reforzó en mayo del 2005) existe un plan vigente de pagos, donde se hace descuento del 50% sobre los recargos. Además un 10% de descuento anual a los que pagan todo el año y se hacen acreedores a no pagar el incremento de las tasas.

Con este plan de descuentos del 10% se tuvieron los siguientes resultados:

Año	Contribuyentes que pagaron.
2004	14, 000
2005	32,000
2006	38,000
2007	42,000
2008	61,300

Ello significó que el 16 % de los contribuyentes adelantaron sus pagos, se tuvieron dos grandes ventajas para la municipalidad, por un lado, se cuentan con recursos adelantados y, por otro, se ahorra en costos porque no se tiene que hacer notificaciones.

Finalmente le agradecí la entrevista pidiendo la posibilidad de que me brindarán los datos de los recursos propios de la municipalidad.

ANEXO 5

Encuentro con Mónica Iturburu.

Mónica Iturburu, investigadora de la gestión municipal y funcionaria del municipio de Olavarria.

Restaurante Doedo (Pueyrredón y Santa Fe), Ciudad de Buenos Aires.

21 de marzo del 2008 a las 5:30 horas.

Mónica Iturburu, es una destacada pionera sobre la investigación de los municipios en Argentina, ha trabajado en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y ha sido consejal¹ de Olavarria y actualmente funcionaria del mismo municipio.

El encuentro tenía como objetivo conocer sobre el desarrollo del estudio de los municipios en Argentina. Aproveche la introducción que me brindo para hacerle las preguntas que me interesaban.

Me comentó como se inicio en el estudio de los municipios.

En 1998 se decreto año de los municipios, le piden en el INAP que haga una investigación sobre los municipios.² Al INAP se acercaron seis universidades interesadas en el estudio de los municipios, ellos propusieron que trabajaran en forma de red. Se conformó el consejo promotor de la red, mantuvo siempre la presidencia el INAP, la red se llamo REDMUNI (Red Nacional de Centros Académicos dedicados a la gestión de estudios municipales).

En el primer congreso de REDMUNI descubrieron que el tema de los municipios era muy marginal. Uno de los primeros resultados fue percatarse de la heterogeneidad de los municipios argentinos.

Ella esperaba encontrar similitudes en los municipios por región y en realidad se dio cuenta que las similitudes eran por tiempos, es decir, por las reformas constitucionales en determinado momento histórico. No tenían nada que ver con aspectos geográficos sino con cambios constitucionales, refirió: “Entonces nos dimos cuenta que el 80% de los

¹ Parte del poder legislativo municipal.

² Tenia la maestría de gestión empresarial pero le faltaba hacer la tesis, y no sabía como compaginar la investigación de su tesis con la de los municipios que le pedían, así que una socióloga le ayudo para darle cause a ambos intereses. Se la paso viajando tres años a Buenos Aires para hacer su tesis, lo cual se dificultaba con la crianza de sus hijos.

municipios tienen menos de 2,000 habitantes. Argentina tiene municipios hasta de 200 habitantes, tenían casi la población de un colegio chico. Entonces, ¿cómo un municipio tan pequeño puede generar empleo? El problema es que les pedimos lo mismo al de 200 que al de 2,000 habitantes.”

Se planteó que en el segundo seminario de la REDMUNI se abordará esta problemática, de ahí salió un libro que se llamó *cooperación intermunicipal*, que en realidad ella seleccionó, incluyó casos de estudio y reflexiones académicas. Considera que fue un libro básico para generar la discusión sobre los asuntos municipales en Argentina.

¿Ustedes brindaron mediante la red algún tipo de apoyo a los municipios para el fortalecimiento institucional?

No, esa fue la intención pero nosotros no teníamos la capacidad para brindar a los municipios asistencia técnica (esta implica continuidad y visitas al territorio).

La REDMUNI, esta compuesta por centros académicos dedicados al estudio de los municipios no es una red compuesta por municipios.

El tercer seminario tuvo como finalidad que los investigadores escucharan a los hacedores de las políticas municipales.

Las universidades que participaron en el consejo asesor fueron: La Universidad de Quilmes, Universidad Nacional del Gral. Sarmiento, Universidad de la Plata, Universidad de San Andrés y dos privadas.

La Secretaria de Asuntos Municipales (SAM), hace trabajo de divulgación y da capacitación a los municipios que lo solicitan. Es difícil apoyar a todos, ya que en Argentina se habla de más de 2,200 municipios. En algunos momentos la SAM acompañó aproximadamente a 10 municipios en la elaboración de planes estratégicos, no precisamente son los a municipios más débiles sino aquellos que tienen mayor capacidad para solicitar el apoyo.

El tema de la capacidad institucional es primordial. Te doy un ejemplo de una experiencia de una alumna de maestría, que trabajaba en una ONG, ésta organización lo que hacía era ayudar (dentro sus programas) a los municipios pobres para que los estudiantes destacados pudieran tramitar las becas. Los empleados municipales no podían

llenar los papeles para que los chicos accedieran a estas becas. Eran cuatro municipios. Entonces la ONG ayudo hacer los trámites de los estudiantes por cada municipio. Al año siguiente propusieron que para facilitar los trámites hicieran un solo convenio firmado por los cuatro intendentes. Ya habían terminado las clases y todavía no se firmaba el convenio, la explicación, es que en la cultura política administrativa él que firma al último es el más importante, de modo que no firmaban porque nadie quería sentirse menos importante que el otro, aunque beneficiará a los chicos de su pueblito. Hasta que punto la cultura política administrativa y la falta de capacidad institucional perjudica la gestión municipal.

Olavarria a pesar de encontrarse a 360 kilómetros de la capital federal, está pendiente de los programas, y en una semana tiene los papeles para beneficiarse.

Entonces ¿Si el municipio se mueve tiene posibilidades de conseguir algo?

Sí, porque la plata está, pero no hay capacidad institucional para conseguirse, no cualquiera puede hacerlo.

¿Consideras que los municipios ejercen las atribuciones que la normatividad les otorga?

Te ejemplifico, la provincia de Buenos Aires no reconoce la autonomía municipal, si algún municipio quiere hacer algo o pelear una atribución, inmediatamente pierde porque constitucionalmente la provincia no reconoce la autonomía. La autonomía es cuestión de tiempo. Es cuestionable el tipo de autonomía que brinda el artículo 123, una autonomía “reglando su alcance y contenido” y entonces de ahí se agarran las cortes provinciales para limitar aun más la autonomía municipal. Realmente las provincias deciden que tan autónomos serán, en la práctica el grado de autonomía municipal, es una potestad de las provincias. Como dice la frase del poeta Atahualpa Yupanquí “las penas son de nosotros, las vaquitas son ajenas”³, es decir, los problemas son de los pobres, las riquezas son de otros.

³ El poema se llama “El arriero va”,

Hay concurrencia de la nación, provincias y municipios para los problemas, por ejemplo, la contaminación, pero cuando se trata de plata no son concurrentes, por eso digo “las penas son de los municipios, pero las vaquitas no son de los municipios”.

Los municipios han asumido responsabilidades de hecho y no de derecho, es decir, te paso este problema porque yo lo dejo de hacer, pero no te paso los recursos, o si lo hago formalmente como esta la ley, por ejemplo la provincia transfirió los hospitales psiquiátricos. El municipio de Olavarria tiene una política de salud muy fuerte, así que aceptó hacerse cargo del hospital, el gobierno provincial pagaría los sueldos de los trabajadores contratados a la fecha del convenio y el municipio pagaría el sueldo de los trabajadores nuevos, los gastos fijos, luz, agua, teléfono, gas, etc. A la larga se convierte en una carga para el municipio porque los trabajadores se van jubilando y se tiene que contratar personal nuevo.

Es necesario que haya un organismo a nivel provincial que recaude los impuestos municipales. Es difícil cobrarle impuestos a la gente con la que se convive, ¿cómo le vas hacer un requerimiento al papá del chico con el que tu hijo juega todas las tardes?

Te comenté una experiencia sobre criterios de eficiencia en la aplicación del gasto en un hospital. Se creo un sistema de control de pago de horas extras, porque era mucho el concepto por este pago y el servicio no era bueno. Eso llevó a una confrontación política con los médicos, sin embargo, se redujeron los gastos al grado que se permitió ahorrar y con eso en año y medio se compró un edificio. Hay mucho dinero que no se controla. Cuando te propones cobrar o exprimir a quienes se puede exprimir que son los poderosos, tienes que estar dispuesto a que se te contraigan los músculos de la cara, uno se pregunta si esto es posible con gobiernos municipales debilitados. ¿Por qué no dejar que el gobierno provincial o nacional recaude? Que alguien recaude el impuesto en mi territorio pero que me dé la plata a mí.

Ahora tiene mucha importancia el territorio por la crisis del justicialismo y el radicalismo, estamos en una época de cambio donde tenemos radicales K⁴.

Las penas y las vaquitas
se van para la misma senda.
Las penas son de nosotros,
las vaquitas son ajenas.

⁴ Partidarios de la Unión Cívica Radical (radicales) que apoyan a los Kirchner (justicialistas).

Hay transferencias de recursos de la nación a los municipios, donde no se regulan los criterios de distribución, por ejemplo, te mandan plata para la construcción de 300 viviendas y te mandan la plata conforme al grado de avance de la construcción de esas viviendas.

La relación entre partido gobernante y transferencias en cada nivel de gobierno tenía antes más peso que ahora.

Néstor Kirchner tuvo que reconstruir liderazgos y tener el apoyo que necesitaba para gobernar, de tal forma que empezó a visitar y hacer transferencias a intendencias del partido opositor. Esto se pudo hacer por el superávit fiscal, dicen que por primera vez en la historia de la Argentina se tienen cinco años de superávit fiscal, con éste se hizo una reconstrucción política que le permitió hacer transferencias de recursos para construcción de viviendas, independientemente del partido, esto ayudo a que su mujer ganara en la segunda vuelta. Las municipalidades habían pasado de mucha restricción financiera, a hacer obras con recursos nacionales (viviendas, caminos, agua potable, saneamiento). Esto se dio a partir del 2002, fue muy fuerte del 2004 al 2006, ya en 2007, mucho menos. Esto implicó que el porcentaje de la torta bajara porque se distribuyó entre más municipios.

ANEXO 6

Dr. Daniel Cravacuore.

Dr. Daniel Cravacuore, es Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes, además asesor de la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior (SAM) y asesor del presidente de la Federación Argentina de Municipios (FAM).

En este anexo se narra el encuentro que tuve con él en la Cd. de Buenos Aires, y sus respuestas, en otros momentos, como de asesor de la SAM y FAM.

Sobre el encuentro.

El 4 de marzo del 2008, a las 16:00 hrs. en Rivadavia 500, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Nos reunimos con el Dr. Cravacuore, mi tutor en Argentina el Dr. Pedro Pérez y yo. La reunión tenía por finalidad facilitar el acercamiento con autoridades municipales para el acceso a la información.

El Dr. Cravacuore me dio los datos para contactarme con Diego Rossi, Subsecretario de Planificación y Coordinación de la Secretaría de Planificación y Economía de la intendencia de San Fernando y Marina Cortés, Directora Provincial de Programación y Gestión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Como asesor de la SAM

El Dr. Cravacuore como asesor de la Secretaria de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior me contestó vía e-mail el 17 de abril del 2008 a las 15:36, Ciudad de Buenos Aires, las siguientes preguntas:

¿Cuáles fueron los resultados del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales?

El Plan cayó con la crisis política del 2001/2, por lo que apenas duró unos 18 meses. La realidad es que tenía un esquema de mucha planificación y poco dinero para

intervenciones (fueron apenas 10 millones de dólares, cuando el peso valía 1 dólar y se gastaron más de 3 millones en publicidad). El impacto fue bajo.

¿Si este plan contemplo algo en materia de administración tributaria?

No

¿Cuál fue la respuesta de los Municipios?

Hubo bastante interés; mucha más demanda que oferta, especialmente en temas como desarrollo económico local, planificación, etc.

¿Qué programas o planes tienen actualmente para los municipios (si existe algo en materia financiera)?

En materia financiera no, dado el carácter promotor de las iniciativas de la SAM. Eso es competencia provincial.

¿Qué tipo de asistencia brindan a los municipios?

Las líneas estratégicas de trabajo son el fortalecimiento del desarrollo local mediante el asociativismo intermunicipal y el planeamiento estratégico, así como el fortalecimiento institucional de los municipios. También buscan promoverse las prácticas innovadoras de gestión local.

¿Cómo funciona el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM)?

El IFAM desapareció en 2005. Ya desde 2000 su papel había quedado relegado, con la creación, entonces, de la Subsecretaría (hoy Secretaría) de Asuntos Municipales.

¿Qué opinan de la falta de autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires? ¿Si tienen alguna propuesta al respecto?

No corresponde a la SAM opinión sobre el régimen municipal de las provincias, dado el carácter autónomo de las mismas.

Como asesor de la Federación Argentina de Municipios (FAM).

E- mail, 19 de abril del 2008 a las 13:56 hrs., de la Ciudad de Buenos Aires.

Cravacuore como asesor del presidente (intendente Pereyra) de la Federación Argentina de Municipios (FAM), me contestó lo siguiente:

¿Además de la Federación Argentina de Municipios existen organizaciones otras políticas de municipios en Argentina? Personalmente no he encontrado nada.

Estimada Isabel,

No hay otra asociación de municipios, pues la ley de reconocimiento de la FAM niega la posibilidad de existencia de otras (es una diferencia substancial respecto del caso mexicano). Sólo pueden existir asociaciones temáticas, que han existido en el pasado, y las de carácter subnacional.

Mis saludos cordiales

ANEXO 7

Dr. Claudio Alberto Tecco.

Dr. Claudio Alberto Tecco, Investigador sobre asuntos municipales de la Universidad Nacional de Córdoba.

El Dr. Pedro Pérez, me sugirió hiciera contacto vía e-mail con el Dr. Claudio Tecco, para preguntarle sobre la situación fiscal de los municipios en la provincia de Córdoba.

Respuesta de Claudio Tecco a la pregunta sobre la descentralización fiscal de los municipios en la provincia de Córdoba.

Viernes 14 de marzo, 9:11 horas, Cd. de Buenos Aires.

María Isabel: le comento que en la Provincia de Córdoba no se ha realizado descentralización a los Municipios de responsabilidades fiscales. La provincia percibe impuestos y maneja toda la administración en temas fiscales. De los impuestos que percibe transfiere a los municipios el 20% de lo recaudado, distribuyéndolo de acuerdo a una fórmula que contempla la población de cada uno de estos. Lo que sí realizó años atrás la administración provincial fue privatizar parte de su administración fiscal: ahora es una empresa privada la que se encarga de cobrar las deudas atrasadas.

Por otra parte, los municipios (además de recibir transferencias desde la provincia según el sistema de coparticipación fiscal al que le hacía referencia recién) cobran a los vecinos tasas retributivas por los servicios locales que se prestan (de alumbrado, barrido y limpieza, de comercio e industria, etc.).

La situación fiscal de los municipios es muy variada (en Córdoba son 249 las municipalidades). La composición de los ingresos varía. En algunos casos el 50% es de recaudación propia y la otra mitad la reciben como transferencias desde provincia; en otros (particularmente en los más pequeños) la dependencia es mayor, siendo 90 % o más de sus recursos originados en transferencias desde otras jurisdicciones del Estado.

La descentralización (transferencia de provincias a municipios) en materia tributaria es una cuestión que cíclicamente entra y sale de la agenda de discusión política aquí. Los municipios que la reclaman son los que están en zonas económicas prósperas.

Cordiales saludos,

Claudio Tecco.

ANEXO 8

Ficha de observación y encuentro con Martín Di Bella.

Martín Di Bella, Director Provincial de Gestión y Seguimiento Presupuestario de la Secretaria de Asuntos Municipales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Casa de Gobierno, ubicada en calle 7 entre calle 51 y 53, Ciudad de la Plata, Capital de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

1 de abril del 2008, de las 9:00 a 10:00 horas.

Ficha de observación.

El 28 de marzo del 2008, me reuní con Marina Cortéz de la Dir. Provincial de Programación y Gestión Municipal, me pasó el contacto con Martín Di Bella.

El 31 de marzo hablé telefónicamente con Martín Di Bella, quedamos de vernos al otro día en la Ciudad de la Plata.

Me fui en Autobús a La Plata (el pasaje me costo \$7.00 pesos,¹ a diferencia del tren \$1.60)² estuve a las 8:30 hrs. en la casa de gobierno.

Cuando llegué me encontré con la fachada llena de pintura roja en forma de estallido (como si fuera sangre) ¡era impactante! Evidentemente se trataba de una manifestación o algo por el estilo. En la recepción el trato fue muy bueno, como todavía no llegaba Martín Di Bella, me ofrecieron té.

¹ Tipo de cambio \$3.15 pesos argentinos por dólar (\$10.30 pesos mexicanos por dólar). El transporte público en Argentina de autobuses es muy barato comparado con México.

² El tren esta fuertemente subsidiado, sin embargo, hay mayor inseguridad, existe más riesgo de ser asaltado, inclusive en los vagones hay muchos letreros que advierten sobre los robos y señalan teléfonos para la denuncia.

Entrevista.

Martín Di Bella, inicio, comentándome la siguiente:

La situación de los municipios cambio radicalmente a partir de la crisis financiera, el gobierno provincial tuvo que hacer verdaderos esfuerzos para mantener las transferencias a los municipios.

En 1994 se dio un proceso de administración tributaria (él trabajo en la DNCF³), en el cual la provincia mantiene la potestad de los tributos, pero les delega a los municipios la administración de esos tributos, el programa funcionó bien. Se delegan los ingresos brutos de pequeños contribuyentes y el impuesto automotor. El esquema funciono bien, fue un incentivo para que los municipios aumentaran sus ingresos, por ejemplo, inmobiliario rural.

¿Por qué la provincia implementó este programa?

La posibilidad de ofrecer a los municipios una herramienta fiscal adicional al esquema de recaudación del ABL⁴ que éstos tienen. Se determinó que nos ayudaran a nosotros a recaudar estos impuestos (inmobiliario rural, impuesto bruto a pequeños contribuyentes)

El concepto es que el municipio tiene un oficina de administración tributaria en el palacio municipal, la provincia proveyó hardware y software. El programa surge en 1994.

Dado que me interesa conocer la autonomía/dependencia financiera de los municipios, ¿ustedes, me podrían proporcionar la información de los ingresos propios municipales?

Calcula que el 60% a 70% de los ingresos de los municipios son ingresos por coparticipación.

El programa se empieza a implementar en 1994 y en 1998 empieza a perder fuerza. Hicimos a los municipios socios en el recupero de deuda, en los problemas de moratoria,

³ Dirección Nacional de Coordinación Fiscal del Ministerio de Economía.

⁴ Alumbrado, Barrido y Limpieza.

funciono bien, en el aspecto de la administración, nosotros les damos el paquete de los deudores, los municipios se llevan el 60%. Este esquema funciono bien hasta 2001, cuando la deuda del municipio se triplico.

La provincia consideró que no se debía dar plata a los municipios sin que éstos no hicieran nada, se pugnó por una mayor correspondencia fiscal, es decir, compartir la responsabilidad de gastar con la responsabilidad de recaudar.

Los municipios no demandan potestades fiscales, demandan recursos.

¿Entraron casi todos los municipios al Programa de Descentralización Administrativa?

Vamos por partes. La provincia proporcionó asistencia técnica constante a los municipios para la aplicación de este programa.

Alberto Pérez⁵ es un jefe de gabinete muy fuerte, el Ministerio del Interior y con ello la Secretaria de Asuntos Municipales tiene bastante peso. La relación con el Ministerio de Economía es de gestión, coordinación y articulación. El ministerio de Economía tiene un peso muy fuerte en el gobierno provincial.

¿Todos los municipios aceptaron de la misma forma este programa?

Si tuvo una alta aceptación. Todos los programas son aceptados mientras se maneje y otorgue plata a los municipios. Si ven que no reciben ningún mango, entonces no les interesa.

¿El programa beneficio de la misma manera a todos los municipios?

Fue muy beneficioso para municipios rurales, el impuesto a ingresos brutos favoreció a los municipios con una gran población y una gran capacidad contributiva.

⁵ Alberto Pérez, Jefe de Gabinete del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

¿Consideras que este programa fortaleció las finanzas de los municipios?

De alguna forma sí, se puede ver en los informes y se puede hablar de una descentralización exitosa, sobre todo cuando tú ves las transferencias. Ha implicado que los niveles de recaudación estén en niveles importantes.

¿Facilita las transferencias el hecho que el gobierno federal y provincial sean del mismo partido?

No tiene nada que ver, las transferencias se dan por ley. Ésta muy reglado y normado el esquema de transferencias. Sin embargo, existe el manejo discrecional de algunos fondos, como los ATN , [Aportes del Tesoro Nacional] que son para corregir desequilibrios puntuales muy chiquitos.

El gobierno nacional ha tenido un gran apoyo a los municipios, tiene un plan de viviendas muy fuerte.

¿Cómo es la relación del gobierno provincial con los municipios en materia financiera?

Es llevadera.

En ese momento se interrumpió la conversación porque le pidieron un informe para un organismo internacional. Ya no fue posible reanudarla.

ANEXOS 9

Encuentro con Marina Cortéz.

Marina Cortéz, Directora Provincial de Programación y Gestión, de la Subsecretaria de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno, Provincia de Buenos Aires.

Torre 1 del Gobierno Provincial ubicada en calle 12 entre 50 y 5, Cd. de La Plata, Capital de la Provincia de Buenos Aires.

28 de marzo del 2008, a las 15:00 horas.

Tardaron 15 días en otorgarme la cita, a pesar de que 15 días anteriores Daniel Cravacuore había hecho los contactos, es decir, paso un mes para concretar el encuentro. (Esto hace un poco complicada una investigación de campo, ya que los funcionarios siempre están muy ocupados y sujetos a imprevistos).

Me atendió Marina Cortéz con su equipo, no me permitió grabar la reunión, me dijo que lo único que iba hacer era darme una referencia de lo que hacían en la Secretaria de Asuntos Municipales, me indico que me dirigiera con Martín Di Bella, también de la Secretaria, que había estado en el Ministerio de Economía y él me daría la información de los ingresos municipales que yo necesitaba, que todo esto lo hacia solamente porque era un favor de Daniel Cravacuore.

Este encuentro de dio en el contexto del paro de los productores rurales en contra de las retenciones a la exportación de soya,¹ que tenía casi sin abasto de alimentos (carne, leche y verduras) a la ciudad y al país, se sentía un ambiente de mucha polarización y los funcionarios asumían una mayor defensa de las políticas del gobierno tanto provincial como nacional.

La introducción que me dio Marina Cortéz fue muy general y constó prácticamente en manifestar el trabajo que están haciendo con los municipios. En general señaló que el trabajo de la Secretaria de Asuntos Municipales (SAM) esta orientado más a la gestión que a lo político. Brindan apoyos a los municipios, también me explico que la SAM, cuenta con tres direcciones provinciales:

¹ Por esos días estaba muy polarizado el país por la huelga de los productores agrícolas, no dejaban entrar alimentos a la ciudad, porque estaban en contra del impuesto a la exportación de soya.

- Dir. Provincial de Programación y gestión municipal
- Dir. Prov. de Desarrollo Regional
- Dir. Prov. de Gestión y seguimiento presupuestario

Señaló que Alberto Pérez, el Jefe de Gabinete del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, era un influyente funcionario que estaba haciendo un buen trabajo interministerial ya que planteaba los ejes de acción política.

Una de las funcionarias que ahí se encontraba mencionó que existen varios programas de descentralización a los municipios como salud, educación y desarrollo, que en la práctica se entrecruzan. El principal éxito de descentralización ha sido en los trámites. Le pregunté que si se descentraliza peticiones de los municipios, dijo que no, más bien se hacen políticas provinciales de descentralización en algunos rubros para algunos municipios.

Después me hicieron varias preguntas sobre México, de los municipios y del PRD. En fin, creo que todos salimos de esta reunión entrevistados.

ANEXOS 10

Entrevista a Lic. Juan Matteo.

Entrevista a **Lic. Juan Matteo**, Secretario Ejecutivo de la Federación Argentina de Municipios (FAM).

Cerrito 832. Cd. de Buenos Aires, Argentina.

30 de abril del 2008, 19:30 horas.

Esta entrevista la solicité vía telefónica y por medio de e-mail (los datos los encontré en la pagina web www.fam-online.com.ar), como no tuve respuesta me dirigí a las oficinas de la Federación Argentina de Municipios (FAM). Me atendió Laura Vuinovich trabajadora de la FAM, ella se comprometió a conseguirme una entrevista con el Lic. Juan Matteo, Secretario Ejecutivo, está se realizó en la fecha y hora arriba señaladas.

Llegué puntual, me presente con el Lic. Juan Matteo, le dije el objetivo de la entrevista y empezamos las preguntas:

¿Cuántos municipios conforman la FAM?

De 2,152 están asociados 800, los cuales representan más del 90% de la población. Están los municipios más grandes y medianos están fuera municipios pequeños, de cualquier manera tenemos actividad con todos los municipios, cuando sacamos publicaciones, revistas, se las mandamos a todos.

¿Cómo participan los municipios en la FAM?

Hay comisiones específicas por temas, después hay reuniones que se hacen con distintos organismo de gobierno; en educación, salud, según los temas que los municipios demanden, nosotros una vez por mes vamos a las provincias de Argentina y hacemos una reunión con todos los intendentes de todos los partidos políticos para la construcción de la FAM previo un temario que lo concensuamos.

¿Los intendentes participan directamente o a través de sus representantes?

La FAM es una organización de intendentes, elegidos democráticamente por el pueblo, si algún municipio esta intervenido no puede participar.

Las reuniones de construcción, convocadas por la FAM son de intendentes, cuando hay temas de hacienda o economía participan los Secretarios de Economía y Hacienda, cuando se tratan temas entran los técnicos, pero la decisión política es de los intendentes.

¿Qué función tiene la Comisión Asesora?

Esa comisión fue a solicitud misma de los diputados y senadores, como ellos iban a aprobar la ley, solicitaron de alguna manera tener una comisión, nosotros los convocamos y los invitamos. A La Comisión de Asuntos Municipales del Congreso entra cualquier proyecto de ley que tiene relación con los municipios.

¿Los foros provinciales existen en las 23 provincias?

No, se están constituyendo, esos foros dependen de la voluntad de cada provincia. Nosotros vamos a las provincias hacer una jornada, seminarios en algunos temas que les preocupan a los municipios, como puede ser seguridad vial, temas de capacitación, calidad de gestión, y a su vez tratamos de hacer las reuniones para que cada bloque [partido político] se organice. Porque acá esta organizado en tres bloques; el partido justicialista (el más fuerte, tiene mayor cantidad de municipios), el partido Radical (es un partido tradicional) y el Partido Vecinalista o independientes (son aquellos que no están encuadrados en ninguno de estos partidos políticos).

Nosotros queremos que cada bloque haga su foro y después haga lo que es la FAM provincial, ellos se pueden dar la organización que quieran no necesitan copiar la ley. Ya que las provincias son diferentes Córdoba y Santa Fe tienen más de 400 intendentes, hay provincias que tienen 18 intendentes, la representatividad es distinta.

¿Ustedes regulan de alguna manera esos foros?

No depende de nosotros, pero de alguna manera debería seguir la política que define la FAM nacional, ya que es la única organización que existe y que por ley no puede haber ninguna otra.

¿Ustedes tienen alguna propuesta para promover la autonomía municipal en la Provincia de Buenos Aires?

Hay una parte legal y una real. El triunfo de lograr en la constitución nacional de 1994 el derecho a la autonomía municipal va más allá. La provincia de Buenos Aires en sus estatutos no los tiene, pero después está lo real. Hay provincias que están muy lejos de la autonomía municipal, mucho más lejos que la provincia de Buenos Aires.

La Rioja no tiene ni coparticipación, no tienen casi recaudación, los municipios de la Rioja, los recursos provinciales los toma el gobernador y los da a quién quiere. Entonces tenés constitución nacional y autonomía municipal, la Rioja no tiene nada, mientras la Provincia de Buenos Aires tendrá ese problema, pero tiene una cantidad que permanentemente ya está definida y va directamente a los municipios.

Cada provincia tiene sus características no hay una forma, hay algunas que tienen más autonomía que otras, pero no hay una forma, es difícil.

Yo creo que el gobierno federal recauda mucho, el gobierno provincial poco y casi nada les queda a los municipios. Más allá de las atribuciones lo que tienes que definir es a dónde va el dinero.

Es evidente que los municipios con los recursos que tienen no les alcanza y a las provincias tampoco, a su vez los municipios tienen más atribuciones, hay cosas para las que no están capacitados para hacerlo, y si vos les decís cobren impuestos nacionales muchos municipios no estarían en condiciones de hacerlo, su incapacidad técnica, no tienen los profesionales necesarios.

¿Ustedes han promovido que se les otorguen mayores atribuciones fiscales a los municipios?

Hay algunas provincias que si, otras que no, hay municipios que se sienten en capacidad de hacerlo y hay otros que no, tendrían que armar cuadros técnicos.

Yo no sé si lo más importante es más atribuciones o si lo más importante es más fondos, más o menos atribuciones habría que ver las circunstancias, pensar en ciudades grandes con mayor capacidad técnica, para evaluar y ver los resultados. Lo importante es que se dé mayor recaudación, pero lo que es central es redistribuir de otra manera lo que tenemos hoy.

¿Los municipios han solicitado mayores atribuciones fiscales?

Algunos municipios lo plantean porque se creen en condiciones de hacerlo, algunos no, porque no tienen capacidad para administrarlos. Hace 20 años los municipios solo se dedicaban al ABL (Alumbrado, barrido y limpieza), hoy ya no es sólo eso, es el tema de la producción, la relación con las empresas, el tema de seguridad, hay mucha más actividad que tiene que llevar acabo el intendente con el mismo dinero de hace 20 años, eso no se modifico, porque el intendente tiene muchas más funciones que antes y debe tener mejores cuadros técnicos que antes.

¿Ustedes han hecho alguna propuesta de ley al respecto?

No es un problema de leyes es un problema de conciencia, de la acumulación de poder de los municipios y de la relación con los gobierno provinciales y el gobierno nacional, porque sino las leyes van a caer en el cajón.

¿Cuál es su opinión de las políticas de descentralización que se ha venido dando en los municipios?

Hubo descentralización de funciones no descentralización de recursos y yo creo que la descentralización va acompañada con los recursos, sino no hay descentralización, sino es

opresión sobre los intendentes, se han dado responsabilidades a los municipios que en algunos casos hasta hospitales, que han tenido que devolver, porque no hay forma de financiarlos.

Si gastaba \$10 en un hospital, te pasa el hospital pero no te da los \$10 pesos, se queda con ellos, eso no puede ser, además de los hospitales hubo escuelas, jardines, comedores comunitarios que en general no dieron el dinero, eso no es descentralización.

¿Cómo es la participación de los partidos políticos en la FAM?

Esta la asamblea [de la FAM] como cualquier institución la que decide los grandes temas, esa asamblea esta constituida por todos los miembros socios que participan en la asamblea, eligen la mesa ejecutiva.

La mesa ejecutiva tiene 24 miembros titulares y 24 miembros suplentes que si se va a elecciones son 12 para la mayoría, 8 para la primer minoría y 4 para la segunda minoría. Las últimas dos conducciones de la mesa ejecutiva, del actual presidente [Julio Pereyra] se fue a consenso. Como el justicialismo tiene la mayor cantidad de municipios (12), los radicales 8 y los independientes (vecinales) 4, cada bloque se organiza como tal y se mantiene y hace actividades partidarias, porque son todos hombres políticos, el que dice que no es un hombre político es un mentiroso, si se dedica a la política que va hacer es político, ese es su desarrollo partidario como hombre de la política, pero después esta lo institucional que son las actividades permanentes de la FAM donde participan todos los intendentes cualquiera que sea el color político. Puede hacer política en su bloque y después la política institucional.

¿Eso hace que los cargos de la mesa ejecutiva sean peleados?

Toda organización que es política hay discusiones y las ganas de ser de los que participan, pero eso lo ordena cada bloque, yo que soy del partido justicialista, se reúne antes de la asamblea el bloque justicialista, y ven quienes son los candidatos de su partido, hacen los mismo los otros partidos y los que quieran presentarse hacen los mismo.

¿La mayoría de los presidentes municipales pagan sus cuotas?

Ahora sí, dado que la FAM tiene muchísima actividad, hoy al intendente le interesa participar, pero al principio no. Nosotros tenemos recursos de tres lados: ingresos propios que cubre alrededor del 60% de los gastos; 20% del presupuesto nacional; y otro 20% una fundación alemana Hanns Seidel que colabora principalmente en temas de capacitación.

Hace siete años la FAM dependía en un 70% de los ingresos del gobierno, además tenía muchísimo menos actividad. Hoy el gobierno sigue dando el mismo dinero o más, pero los recursos han aumentado porque tenemos muchísima más actividad. Hoy nos sentimos autónomos.

¿Cuántos empleados tiene la FAM, si son suficientes para las actividades?

Tenemos asesoramiento de algún abogado, contador, circunstancialmente pedimos algún informe, yo no lo tomo como parte del personal, somos 8 personas y 4 personas que son del presidente. No es suficiente para las actividades de la FAM. Hoy es una excepción porque esta jugando Boca,¹ pero trabajan más de lo que deberían trabajar.

¿Por qué la FAM es una institución pública no estatal?

No depende del estado nacional, es pública porque esta constituida por orden público, pero no es estatal, no es del estado, nosotros no dependemos de ningún ministerio, la autoridad es la asamblea, los dueños son los municipios, cambia el intendente y el municipio sigue siendo autoridad.

¿Ustedes publican informes de la Gestión de la FAM?

Los únicos que pueden exigir información son los intendentes no hay otra autoridad, los ministros no me pueden pedir a mi. El control de la FAM son los revisores de cuenta

¹ Boca es un equipo de fútbol. En Argentina son fanáticos de este deporte.

cuando quieren me llaman, se sientan y me piden lo que quieren. Después viene el informe anual, va a la asamblea y se aprueba.

¿Tiene algún balance general de los 11 años de la FAM?

Lo más importante desde que se creo la FAM, es que recién empiezan a entender los intendentes de que esta es una herramienta fantástica para el desarrollo municipal. Lo más importante es que hay intendente que han tomado presencia y es vital para desarrollar políticas de estado nacional o provincial tampoco es el tema de confrontar permanentemente. Me parece que en un país federal es encontrar la forma de que trabajen todas las instancias políticas.

Cuando empezaba la FAM, los intendentes me decían a mi “¿por qué yo me tengo que hacer socio? ¿Qué me dan?, yo les decía esto no es un club, si usted viene a buscar algo no lo va a encontrar hay que construirlo.

¿Cuáles son los municipios más participativos?

Los medianos. Tenemos mucho más interior que Provincia de Buenos Aires, como Julio Pereyra es de la Provincia de Buenos Aires participan más de la provincia de Buenos Aires, pero hay una tendencia más del interior, porque necesitan más colaboración e información.

¿Qué es lo que le falta hacer a la FAM?

Lo que necesitamos es realmente capacitar a los dirigentes, hoy más allá del conocimiento político es necesario capacitar. De ahí salen los dirigentes que siguen creciendo, gobernadores, presidentes.

ANEXO 11

Llamada telefónica a Juan Pablo Jiménez.

Juan Pablo Jiménez, En 2008, pertenece a la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

Ubicada en Santiago de Chile.

Tel. (00 56 2) 210 2546 e-mail: juanpablo.jimenez@cepal.org

Conmutador (00 56 2) 210 2000.

Vía e-mail (juanpablo.jimenez@cepal.org) había solicitado a Pablo Jiménez información sobre el programa de descentralización fiscal de la CEPAL, como no tenía respuesta, le llamé a sus oficinas en Chile.

7 de marzo del 2008 a las 12:00 horas Cd. de Buenos Aires.

Después de un peregrinar por líneas telefónicas y ante el marcador de la tarifa que cobraba 0.30 centavos de dólar por minuto, puede comunicarme con Juan Pablo Jiménez.

Le pregunte sobre el Programa Regional de Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe, impulsado por el finado Gabriel Aghon. Me dijo que este programa ya no existía y que ahora están en el estudio de la descentralización y la gobernabilidad.

En realidad me quedo la sensación que había estado buscando un fantasma. Quizás ante los magros resultados de la descentralización fiscal y de la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales en este proceso, la CEPAL opto por dejar de impulsar este tipo de políticas en la región.

Después de la llamada telefónica me contesto el e-mail.

8 de marzo 18:43 hrs. Cd. de Buenos Aires.

Estimada María Isabel,

Como te contaba, el proyecto sobre descentralización se terminó como se terminan todos los proyectos extrapresupuestarios, al tener una duración determinada de tiempo,

habitualmente determinada en común acuerdo entre la CEPAL y el donante (en aquel caso,GTZ).

Y no hay tal cosa como un proyecto que lo sustituyó sino que algunas Divisiones de la CEPAL, entre ellas la División de Desarrollo Económico en la que trabajo han incorporado el tema de descentralización y relaciones intergubernamentales a su plan de trabajo.

Saludos,

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Correo electrónico: JuanPablo.JIMENEZ@cepal.org

Teléfono: (562) 210 2546

ANEXO 12

Composición y distribución de recursos coparticipables: Argentina, México.

<p>Argentina Ley 23.548</p>	<p>Masa Distribuable</p>	<p>Composición:</p> <p>% a repartir:</p> <p>Distribución:</p> <p>Distrib. a mpios:</p>	<p>Todos los impuesto nacionales existentes, excepto derechos de importación y exportación, previsión de otros sistemas de coparticipación, impuestos y contribuciones específicas, impuestos y contribuciones nacionales destinados a inversiones, servicios, obras y fomento de actividades de carácter nacional.</p> <p>100 de la masa distrib. entre nación y provincias</p> <p>42.34% a la Nación 54.66 % a las provincias 2% recuperación de provincias 1% Aportes del Tesoro Nal. para emergencias y deseq. finan. de las prov.</p> <p>Las provincias deberán coparticipar a los municipios lo que reciben de la masa distribible, no se especifica ningún porcentaje.¹</p>
<p>México Ley Coord. Fiscal</p>	<p>Recaudación Federal Participable (participaciones)</p> <p>Fondos de Aportaciones</p>	<p>Composición:</p> <p>% a repartir:</p> <p>Distrib. a Edos. Hasta 2007:</p> <p>Distrib. a edos. después 2008:</p> <p>Distrib. a mpios:</p>	<p>Impuestos Federales, incluye derechos sobre extracción de petróleo y minería. Se excluyen los derechos extraordinarios petroleros, impuesto sobre tenencia de automóviles nvos. la parte de recaud. al imp. sobre producción y servicios, la parte de contrib. Pequeños, el excedente por aplicar la tasa a los ingresos por obtención de premios.</p> <p>20de la RFP (constituye el Fondo Gral de Participaciones) a estados y municipios</p> <p>45.17% en proporción al no. de habitantes. 45.17% por eficiencia recaudatoria.</p> <p>9.66% en propor. inversa a las participaciones x hab</p> <p>El incremento de las participaciones se distribuye en función: PIB estatal, recaudación y población.</p> <p>Los estados distribuirán mínimo el 20% a los municipio de lo que reciban por RFP</p> <ul style="list-style-type: none"> Education básica y normal Servicios de salud Infraestructura social Fortalecimiento municipios y demarcaciones DF Múltiples Educación tecnológica y de adultos Seguridad Pública de los Estados y DF Fortalecimiento a Entidades

¹ En el cuadro 3 del capítulo III se observan los porcentajes que cada provincia coparticipa a los municipios, el más bajo es San Luis con el 8% y al más alto Córdoba con el 29%.

ANEXO 13

Recursos federales a los municipios, México-Argentina.

México Rec. fed. a los municipios a través de de los estados. (ley de coor. fiscal)	fondos mpales.en Proporción a la RFP ¹ (sólo algunos mpios)	F. de Fronteras y Puertos F. petrolero p' fronteras y litorales F. Fomento municipal
	Fondos estatales y fed.	Los estados distribuyen el 20% a los municipios
	Participaciones	Los municipios reciben mínimo el 20% de los estados del Fondo Gral. Participable.
	Aportaciones	F. para infraestructura social mpal. F. para el fortalecimiento de municipios
Argentina Ley 23.548	La ley 23.548 no contempla fondo para los municipios.	
	Las provincias coparticiparan a los municipios parte de los recursos que reciben de la federación, no se especifica el porcentaje.	
	Con la ley de emergencia económica, en 2003 se transfieren recursos a los municipios a través de las provincias para la construcción de viviendas populares. Pero éstas no forman parte de la coparticipación.	

A diferencia de la ley 23.548 que no establece fondos ni recursos a los municipios argentinos, en México la Ley de Coordinación Fiscal determina los recursos que corresponden a los municipios: fondos municipales, participaciones y aportaciones.

Fondos municipales (específicos):

La ley de Coordinación Fiscal, establece tres fondos municipales, los porcentajes señalados están en proporción a la Recaudación Federal Participable (RFP).

El Fondo de Fronteras y Puertos se compone del 0.136% en proporción de la RFP, es distribuido a los municipios colindantes con fronteras y litorales en los que se importen y exporten bienes; siempre y cuando la entidad federativa tenga convenio de colaboración. Los coeficientes de distribución están basados, entre otros, en la eficiencia recaudatoria del impuesto predial y agua.

¹ Recaudación federal participable.

El Fondo Petrolero para la Fronteras y Litorales se integra del 3.17% en proporción de la RFP, se otorga a municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la exportación de productos petroleros.

El Fondo de Fomento Municipal, se constituye del 1% en proporción de la RFP. Los coeficientes de distribución igual que en el primer fondo están basados en la eficiencia recaudatoria de predial y agua. Se entrega a municipios cuyas entidades federativas están coordinadas.

La modificación a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de diciembre de 2007 contempla la creación de los fondos de fiscalización, fondo de compensación, fondo de extracción de hidrocarburos y dispone que los estados distribuyan el 20% de éstos a los municipios.

La LCF establece que los estados que cobren el impuesto a vehículos nuevos (previo convenio con la federación), distribuirán el 20% de estos recursos a los municipios.²

Los estados que establezcan impuestos especiales sobre productos y servicios también destinarán el 20% de estos ingresos a los municipios.

Los municipios recibirán el 80% de los ingresos que generen por verificaciones municipales, en ayuda a la federación.

En resumen, la LCF, establece varios fondos para los municipios y además estipula la obligatoriedad de las entidades de repartir a los municipios el 20% de los recursos de fondos estatales.

Participaciones a los municipios

La Ley de Coordinación Fiscal establece que las entidades federativas repartirán a los municipios de su jurisdicción mínimo el 20% de lo que reciben del Fondo General Participable, es decir, de los recursos que reciben por *participaciones*. Las legislaturas estatales establecerán su distribución entre los municipios en base a sus leyes fiscales (LCF, artículo 6)

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, en caso de incumplimiento se prevé la entrega directa. Además garantiza plazos de entrega de estos recursos; los cuales serán en efectivo e inembargables.

² El ejecutivo federal, elimino temporalmente este impuesto para ayudar a las agencias automotrices en la venta de autos nuevos.

Aportaciones a los municipios

De los ocho fondos de *aportaciones* que contempla la ley de Coordinación Fiscal, dos están destinados a los municipios: el fondo para el Fortalecimiento a los Municipios y de las Demarcaciones del DF³ y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal éste último se destina a la infraestructura para brindar agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. Los recursos se transfieren a través de los Estados.

³ Esta pendiente la reforma política del Distrito Federal (Cd. de México), uno de los aspectos a discutirse es la figura que tendrían las 16 delegaciones y sobre la conveniencia que se conviertan en municipios. Actualmente las delegaciones no tienen facultades tributarias.

BIBLIOGRAFIA.

AGHÓN, Gabriel (1993), *Descentralización Fiscal: marco conceptual*. “Serie Política Fiscal”. ONU CEPAL. Santiago de Chile, pp.57. www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloEconomico/3/LCL973/LCL793.pdf.

AGHÓN Gabriel y Carlos CASAS, (1996), “Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina. Revisión de algunas experiencias.” *En México hacia un nuevo Federalismo Fiscal*. Comp. Arellano Cadena, Rogelio. FCE el trimestre económico, Gobierno del Estado de Puebla, México, pp.47-119.

AGUILAR, Luis F (1996), “Hacia un nuevo federalismo”. *En México hacia un nuevo Federalismo Fiscal*. Comp. Arellano Cadena, Rogelio. FCE el trimestre económico, Gobierno del Estado de Puebla, México, pp.47-119.

ALBI, Emilio, José GONZÁLEZ-PÁRAMO, Ignacio M. ZUBIRI (2000), *Economía Pública I. Fundamentos, presupuestos y gasto. Aspectos macroeconómicos*. “Ariel economía”, 1ª. Ed. España, pp. 513.

ALMANZI Florencia, Adriana CLEMENTE, Gastón URQUIZA (2004) “Autonomía y Gestión de gobierno municipal. El caso de la municipalidad de San Fernando” en *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Comp. Adriana Clemente, Catalina Smulovitz, Ed. Woodrow Wilson International Center y el Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina, Argentina, pp. 122-142.

ÁLVAREZ Eréndira, Óscar CASTRO, (2000) *Participación ciudadana y gobierno local*. Cuadernos de debate “Agenda de la reforma municipal en México”, México, CIDE, pp. 62.

ANAYA Cadena, Vicente (1997), *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*. México, ed., Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública A.C. y el gobierno del Estado de Tlaxcala, pp.411.

ARRELLANO CADENA, Rogelio (1996), *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. FCE el trimestre económico, Gobierno del Estado de Puebla, México, pp. 198.

ASTUDILLO MOYA, Marcela (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, pp.197.

_____ (2001), “Finanzas locales” en *Finanzas públicas de México*, coord. Enrique Arriaga Conchas. 2ª. Ed., IPN, México, pp.295-337.

AYALA ESPINO, José (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. FCE, México, pp. 448.

_____ (2004), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Ed. Facultad de Economía UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México. 1ª. Reimp. 2ª, pp.519.

_____ (2005), *Economía del sector público mexicano*. Ed. Esfinge, México, pp.815.

BAILEY, Stephen J (1995), *Public Sector Economics. Theory, policy and practice*. 3a. edición, Great Britain, Mac Millan Press Ltd, pp.403.

BENNARDIS, Adrián Pablo (1999). “Gestión municipal en el Conurbano Bonarense”, en *Investigaciones sobre reforma del Estado, municipios y Universidad*. Comp. Gustavo Blutman, Ed. FCE-UBA, Argentina, pp. 89-147.

BICKEL, Wilhelm (1961), “Las relaciones financieras entre corporaciones públicas” en *Tratado de Finanzas*, Coord. Wilhelm Gerloff, ed. El Ateneo, Argentina, Vol. I, pp. 445-519.

BOBBIO, Norberto (1983), *Diccionario de Política*, 12ª. Ed. Siglo XXI, vol. a-j, México, pp.853.

CABRERO MENDOZA, Enrique (1998), “El estudio de las políticas descentralizadoras en México. Un reto metodológico”, en *Las políticas descentralizadoras en México (1989-1992); logros y desencantos*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, p. 55-99.

_____ (2000), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. Cuadernos de debate “Agenda de la reforma municipal en México”, México, CIDE, pp. 62.

CALDERÓN RODRÍGUEZ, José María (1998). *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México, economía y política*. Facultad de Economía-UNAM, tesis de doctorado, México DF.

_____ (2006). Estructura fiscal y representación política. Macroyectos, UNAM, México, pp. 28, mimeo.

CARMAGNANI, Marcelo (1993), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica.

CENTRÁNGOLO, Oscar y JIMENEZ, Juan Pablo, (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista CEPAL no. 84, pp. 117-134.

CLEMENTE Adriana, Catalina SMULOVITZ (2004), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Ed. Woodrow Wilson Internacional Center y el Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina, Argentina, pp. 178.

CLEMENTE Adriana (2007), “Pobreza y desigualdad en la sociedad argentina de cara al bicentenario” en *Procesos Políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Coed. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Argentina, 2007, pp.119-141.

CONSEJO DE EUROPA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000), *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*. “informes y documentos” Trad. José Manuel Rodríguez Álvarez, España, pp. 344. [Titulo original Regionalisation and its effects on local self-government Ed. Consejo de Europa, Estrasburgo]

CORMICK, Hugo, (1997). “Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense” En *Hacia un nuevo modelo de gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina*. Comp. Daniel García Delgado, Ed. UBA-FLACSO-UCC, Argentina, 341-372.

CORDERA, Rolando (2004), Lomelí Leonardo. *Coloquio Federalismo fiscal y federalismo social*, México, UNAM-SEDESOL, pp.206.

“Countries no pagan impuestos.” (2008). *El Clarín*. 18 de abril, p. 48 y 49.

CRAVACUORE, Daniel y Ricardo ISRAEL (2007), *Procesos Políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Coed. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Argentina, pp.416.

DÍAZ CAYEROS, Alberto (1996), “Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano.” En *México hacia un nuevo Federalismo Fiscal*. Comp. Arellano Cadena, Rogelio. FCE el trimestre económico, Gobierno del Estado de Puebla, México, pp.105-119.

DÍAZ CAYEROS, Alberto (2003). “Balance fiscal de los estados en el sistema federal”. En *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. (coord.) Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros. Ed. CIDAC y Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 17-50.

DÍAZ-POLANCO, Héctor (1996), *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. “Antropología”, 3ª. Ed. México, ed. Siglo XIX, pp.266.

DUE, Jonh (1980), *Análisis económico de los impuestos*. Ed. El Ateneo, p. 397-398.

Montecinos, Montecinos, Egon. Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Unión Iberoamericana de Municipalistas, pp. 34. <http://www.fcs.edu.uy/enz/postgrados/educacionpermanente/materialesaliven/20051213140208.pdf>, se bajo el 5 de julio del 2009 a las 10:18 p.m. Cd. de México.

ENRÍQUEZ VILLACORTA Alberto (1999), “Descentralización del Estado y sociedad civil”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. Comp. Silvio Prado, Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp. 33-48.

ESCALANTE, Scarlet (2006) C. *Autonomía fiscal de los gobiernos locales: una revisión formal de los determinantes*. Bolivia, Viceministro de planificación y participación popular. www.cebem.org/centdocum/documentos/docpdf/d.ingresos.PDF, 20 de junio del 2006, 18:15 p.m., Cd. De México.

FALLETI, Tulia G (2004), “Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales”. En *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Comp. Adriana Clemente, Catalina Smulovitz, Ed. Woodrow Wilson Internacional Center y el Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina, Argentina, pp. 7-38.

_____ (2004b), “Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas”. En *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Comp. Adriana Clemente, Catalina Smulovitz, Ed. Woodrow Wilson Internacional Center y el Instituto Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina, Argentina, 2004, pp. 93-122.

FAYA VIESCA Jacinto (2003), *Finanzas Públicas*. Ed. Porrúa. 6ª. Ed. México DF, pp. 383.

FERGUSON, Niall (2001), *Dinero y poder en el mundo moderno 1700-2000*, Ed. Taurus, España, pp. 756.

“Finanzas provinciales: retenciones para armar el rompecabezas.” (2008). *El Clarín*, 13 de abril, sección especial de economía, pág. 6-7.

FLAMAND, Laura (2006). “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”. *Política y gobierno*. Vol. XIII, número 2, segundo semestre 2006, México D.F. pp. 315-359.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo (1999), *Los Municipios en México. Los retos del futuro*. Ed. CIDE Miguel Ángel Porrúa, México, pp.295

_____ (2000), *La Modernización administrativa y los servicios públicos municipales*. Cuadernos de debate “Agenda de la reforma municipal en México”, México, CIDE, pp. 40.

GARCIA PONCE (2002), José Alberto. Ramo 33: antecedentes, objetivos y estructura. Mimeo.

GERLOFF Wilhelm y Fritz NEUMARK (1961), *Tratado de Finanzas*, Tomo I y II, Ed. El Ateneo. Argentina.

GIMÉNEZ, Antonio (1978), *La Descentralización fiscal frente a la crisis económica. Aspectos económicos de las elecciones municipales y de las autonomías regionales*. España, H Blume Ediciones, pp.128.

GIMENO, Juan A. y Jesús R. HUERTA (1981) *El nuevo estado fiscal español. Reforma fiscal y financiación de las autonomías*. Madrid, España, H Blume Ediciones, pp.315.

GIL VILLEGAS, Francisco (1986), “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica” en Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, Ed. CIDE, México, pp. 33-67.

GONZÁLEZ BLANCH Francisco (2000), *La hacienda Pública Descentralizada. Teoría y evidencia empírica*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho. Sección de publicaciones, España, pp.134

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh (1996) *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Ed. El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa, pp 221.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto (2005). *Los Dilemas de la descentralización fiscal en México 1995-2000*. CIDE, México.
www.indetec.gob.mx/mx/cnh/intereses/cloesint/doc4.pdf Consulta 20 de marzo del 2005, 13:15 hrs., Cd. de México.

ISRAEL, Ricardo (2007), “Reforma municipal y calidad de la democracia” en *Procesos Políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Coed. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Argentina, pp. 51-67.

ITURBURU Mónica (2000), *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. INAP, Dir. de estudios e investigación. Argentina.

_____ (2001) *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. 2ª. Ed. INAP.

LANDERECHE, Luisa (1996). “Análisis de algunos aspectos de la ley Orgánica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires y la última reforma (ley 11.582)” en *Investigaciones sobre municipios y sociedad*. Comp. Gustavo Blutman. Ed. UBA-ITA, Argentina, pp. 57-72.

LEYVA SOLANO, Xóchitl (1993), *Poder y desarrollo regional. Puruándiro en el contexto norte de Michoacán*. 1ª. Ed. México, Ed. El Colegio de Michoacán-CIESAS, pp.325.

LÓPEZ GONZÁLEZ, Mauricio (2004). Finanzas municipales en México. En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. Premio “Gobierno y Gestión Local”. CIDE, México, pp. 39.

LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto (2005) “Autonomía y heteronomía”, *La Jornada*, 26 de agosto.

LUCERO ESPINOSA, Virginia (1995), *Las finanzas públicas del gobierno mexicano y las finanzas de los gobiernos locales*. Facultad de Economía UNAM. Tesis de licenciatura.

LÜDERS, Roldf y Luís RUBIO (1999), *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. (Coord.). Coed. Miguel Ángel Porrúa, CIDAD, CINDE, México, pp.350.

MANRIQUE Irma, Teresa LÓPEZ GONZÁLEZ (2005) *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y la desregulación económica en América Latina*. “Jesús Silva Herzog”, 1ª. Ed. México, Ed. Instituto de Investigaciones Económica UNAM y Miguel Ángel Porrúa, pp.477.

MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón (2005) “México: Federalismo y reforma del Estado. Reprovisión, estatus y perspectiva.” En *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y la desregulación económica en América Latina*, coord. Irma Manrique y Teresa López. 1ª. Ed. México, Ed. Instituto de Investigaciones Económica UNAM y Miguel Ángel Porrúa, pp.235-247.

MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline, DÍAZ CAYEROS, Alberto (2003). *De la Descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Ed. CIDAC-Miguel Ángel Porrúa.

MÁRQUEZ AYALA, David. “La Marcha de América Latina. Reporte Económico”. *La Jornada*, 21 de junio del 2010, p.34.

MAX, Hermann (1986), *Investigación Económica. Su metodología y su técnica*. Fondo de Cultura Económica, México, p.215.

MÉXICO, INAH. “La matrícula de tributos” *Arqueología Mexicana*. Sepúlveda y Herrera Ma. Teresa. Ed. Raíces, agosto 2003, pp.85.

MEYER, Lorenzo (1986), “Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana” en *Descentralización y democracia en México*, Comp. Blanca Torres, Ed. Colegio de México, México, pp. 23-32

MORA BELTRÁN Jorge Armando (2004), *Ley de Coordinación fiscal comentada*, PRD-Cámara de Diputados, LIX legislatura, Congreso de la Unión, México, pp.159.

MUSGRAVE, Richard A. (1969), *Teoría de la Hacienda Pública* Trad José María Lozano-Irueste, ed. Mac Graw Hill, España. Título original *The theory of public finance. A study in Public finance.*

NAFRÍA, Graciela, (1997) “El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la Provincia de Buenos Aires” En *Hacia un nuevo modelo de gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina.* Comp. Daniel García Delgado, Ed. UBA-FLACSO-UCC, Argentina, pp. 298-320.

NORTH, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* FCE, México, pp.190.

OATES, Wallace E. (1977), *Federalismo Fiscal.* “Nuevo Urbanismo”, Trad. Pablo Pérez Jiménez, 1ª. Ed. España, Instituto de Estudios de Administración Local, pp.323. Titulo Original *Fiscal federalism* ed. Har court Brace Jovanovich Inc. New York, 1972.

OLMEDO CARRANZA, Bernardo (1998), *Federalismo y autonomía municipal en México. Fuentes bibliohemerográficas para su estudio.* Coed. UNAM-IIEc y Cambio XXI, México, pp.265.

OÑA, Arcadio (2008) “Las retenciones fogonean una pelea por la enorme caja fiscal del Gobierno”, *El Clarín*, 22 de abril, p. 5.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto (1995). “Federalismo fiscal en México” en *Federalismo y desarrollo*, no. 52. Banobras, año 9, nov.-dic. 1995, México, p. 59-66.

ORTEGA HEGG Manuel (1999), “Intervención en el seminario sobre descentralización y participación ciudadana en Centroamérica”, en *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica.* Comp. Silvio Prado, Ediciones Heinrich Böll para Centroamérica, pp.3-115.

_____ (2000) “Introducción a la temática La Descentralización en Centroamérica” en *Gestión pública y descentralización en Centroamérica. Modelos en Agua, Educación y caminos vecinales.* OEA, Ed. OEA-FEMICA, pp. 6-15.

PARDO, María del Carmen (1986), “La descentralización administrativa: decisión para fortalecer el federalismo”, en *Descentralización y democracia en México*, Blanca Torres (coord.), El Colegio de México, México, p. 119-133.

PÍREZ, Pedro (1991) “Descentralización y gobiernos locales en Argentina” en *Descentralización, política y consolidación democrática. Europa-América del Sur.* Ed. Dieter Nohlen. Nueva Sociedad, Madrid-Caracas, pp. 323-333.

PÉREZ MORALES, Constantino (2005) *Inversión gubernamental y bienestar social en México. Oaxaca, un estudio de caso, 1990-2000.* Borrador de tesis doctoral, Instituto Tecnológico de Oaxaca.

PÉREZ GONZÁLEZ, Hugo Nicolás (2006), *Descentralización y federalismo fiscal: el reto de la armonía en las relaciones intergubernamentales*, pp.19. www.clad.org.ve/anales4/perezgon.html, se bajo el 1 de agosto del 2006; 17:27 hrs. Ciudad de México.

PÉREZ TORRES, Javier e Ignacio GONZÁLEZ HERNANDEZ (1997). La descentralización fiscal en México. Serie Política Fiscal no. 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ, pp. 42

PERRY, Guillermo y Ana María HERRERA (1994), *Finanzas Públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pp.137.

PÍREZ, Pedro (1991), “Descentralización y gobiernos locales en Argentina”. En *Descentralización, Política y Consolidación Democrática*. Europa-América del Sur. Ed. Dieter Nohlen. Nueva Sociedad, Madrid-Caracas, pp. 323-333.

RAGA GIL José T. (1981), “Prologo”. *El nuevo estado fiscal español. Reforma fiscal y financiación de las autonomías*. H Blume Ediciones, Madrid, España, pp. XI-XV.

RETKHKIMAN, Benjamín (1975), *Aspectos estructurales de la economía pública*. Textos Universitarios. UNAM. México, pp.410

RODRIGUES Afonso, José ROBERTO, Thereza LOBO (1999), “Descentralización fiscal y participación de las experiencias democráticas tardías” en *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. (Coord.) Roldf Lüders, Luis Rubio. Coed. Miguel Ángel Porrúa, CIDAD, CINDE, México, pp. 213-248.

RODRÍGUEZ LARRETA Horacio (2001), *Buenas Prácticas Municipales*. Ed. Grupo Sophia, Argentina, pp. 165-169.

RODRÍGUEZ, Victoria E. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. FCE. México, pp.335.

ROWLAND, Allison M. (2000), *Los municipios y la coordinación intergubernamental*. Cuadernos de debate “Agenda de la reforma municipal en México”, México, CIDE, pp. 40.

RIVIÈRE D’ ARC, Hélène (2003), “la descentralización: exigencia regional o nueva respuesta al regionalismo”, en *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergente en México*. Coord. Jaime Preciado, Et. Al., coed. Universidad de Guadalajara – Universidad de Yucatán, México, pp. 166-189. [IIEc JL 1220 R43 T47]

SÁNCHEZ LEÓN, Pablo. “Autonomía del Estado”, *Diccionario Critico de Ciencias Sociales*, Coord. Róman Reyes.

SANGUINETTI, Pablo. Juan SANGUINETTI. Mariano TOMASI (2000), *La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos*, Argentina.

SCHMÖLDERS, Gunter (1961), “Sistema y sistemática impositivos” en *Tratado de Finanzas*, (coord) W. Gerloff y F. Neumark, El ateneo, Argentina, pp. 301-311.

SMULOVITZ, Catalina y Adriana CLEMENTE (2004), “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina” en *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Comp. Adriana Clemente, Catalina Smulovitz. Ed. Woodrow Wilson Internacional Ínter-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina, Argentina, pp. 39-85.

STEIN, Ernesto (1999), “La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina”, en *Descentralización y Déficit Presupuestarios en América Latina*. Dir. Editoral Kiichiro Fukasako y Ricardo Hausmann. BID-OCDE, pp.117-152.

SOBARZO, Horacio (2004). “Reforma fiscal en México”. *Estudios Económicos*, COLMEX, volumen 19, num.2, julio-diciembre, México, pp. 159-180

SOMERS, Harold M. (1997), *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional* “obras de economía” trad. Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez. 4ª.Ed. México, FCE, pp.601 Titulo original: *Public finance and National Income*, EUA, The Blakiston Company, Filadelfia, 1949.

STIGLITZ, Joseph E. (2000), *La economía del Sector público*. 3ª. Ed. Editorial Antoni Bosch, España pp.738.

TELLO MACIAS, Carlos (2004), “Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados” en *Federalismo fiscal. Federalismo social*. Coord. Rolando Cordera. México, Ed. UNAM-SEDESOL, p.118-138.

_____ (2007), *Estado y desarrollo económico. México 1920-2006*. Ed. UNAM-Facultad de Economía. México, pp. 776.

TERNAVASIO, Marcela (2006) *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo. La cuestión municipal en Argentina entre 1850 y 1920*. FLACSO, Buenos Aires, Argentina. <http://www.flacso.org.ar/publicaciones/tesis/ternavasiopdf.zip>. Se bajo el 20 julio del 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de (1987), *La democracia en América*. ”sección de obras de política y derecho” Trad. Luis R. Cuellar, 1ª. Ed. 5ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 751, Titulo original: *De la démocratie en amérique*, 1835.

TOMASI, Fernando (1998). “Regimenes provinciales de participación de recursos a los municipios”. En *Nuevas Visiones par los municipios. Alternativas de financiamiento municipal. Regimenes*. Ed. IFAM-Ministerio del Interior del Gobierno Argentino, Argentina, pp. 47-167.

UGARTE CORTÉS, Juan (1985), *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, México, pp.281.

VILLALOBOS LÓPEZ, José A. (1986), *Finanzas y empresas públicas municipales*. México, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pp.248.

VILLAR, Alejandro (2007), “Los proceso de promoción del desarrollo económico local en Argentina (1990-2005) en *Procesos Políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Coed. Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile, Argentina, pp. 71-92.

WEISNER, Eduardo (1999), “La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local.” En *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. (Coord.) Roldf Lüders, Luis Rubio. Coed. Miguel Ángel Porrúa, CIDAD, CINDE, México, pp. 249-285.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994), Gobierno de la Republica Argentina. Santa Fe, 22 de agosto de 1994. www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documento/constitucion_nacional.pdf Se bajo el 11 de abril del 2008 a las 17:00 hrs. Cd. de Buenos Aires.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2003). Comentada por Máximo N. Gámiz, Ed. Limusa, 5ta. Ed. México, 2003. pp.198.

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2004). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Septiembre del 2004. www.gob.gba.gov.ar/dijl/constitucion.php. Se bajo el 11 de abril del 2008 a las 17:00 hrs. Cd. de Buenos Aires.

DECRETO 2980/00 (2000). “Declárese iniciado el proceso de reforma de la administración de los recursos financieros y reales en el ámbito municipal en la Provincia de Buenos Aires” (RAFAM). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1 de septiembre del 2000 (expediente 2300-825/00). www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var019616, se bajo el 4 de febrero del 2008 a las 9:00 hrs. Cd. de Buenos Aires.

DECRETO 1.021 (2001), Convenio de Descentralización Administrativa Tributaria, Anexo I, Impuesto Inmobiliario Rural. Aprobado 27 abril 2001. Depto. de Economía, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata. www.gob.gba.ar/legislación/legislacion/01-1021.html. Se bajo el 17 octubre del 2008, a las 13:00 hrs., Cd. de México.

DECRETO 1267/02 (2002) Convenio de Descentralización Administrativa Tributaria. Anexo III, aprobado por el decreto 547/88. Plan de recupero de deudas. Dirección

Provincial de Relaciones Financieras Municipales, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. 28 de mayo del 2002. www.gob.gba.ar/legislacion/legislacion/02-1267.html. Se bajo el 17 de octubre del 2008 a las 14:00 hrs., Cd. de México.

DECRETO 3396/04 (2004), “Declárese iniciada la segunda etapa del proceso de reforma de la administración de los recursos financieros y reales en el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires” Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 30 de diciembre del 2004. www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=30586, se bajo el 4 de febrero del 2008 a las 14:00 hrs., Cd. de Buenos Aires.

LEY 23.548 (COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE RECURSOS FISCALES). Senado y Cámara de diputados de la Nación Argentina. Promulgada el 22 de enero de 1988. www2.mecon.gov.ar/.../coparticipacionfederalderecursosfiscales.pdf

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL. Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de documentación, información y análisis. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio del 2008. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf

FUNDAMENTOS DE LA LEY 13010, (2003).Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2003. www.gob.gba.gov.ar/dijl/fundamentos.php?ruta=www.gob.gba.gov/legislacion/legislacion/f.13010.html.

LEY ORGANICA MUNICIPAL, PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2004). Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, decreto 6769/58, actualizada en septiembre del 2004 www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-6769.html. Se bajo el 12 de febrero del 2008 a las 16:00 hrs, Cd. de Buenos Aires.

LEY 10.559 (Régimen de Coparticipación General de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires), Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, texto ordenado por el decreto 10.069/95. Obtenido de la Dirección Provincial de Coordinación Federal y Municipal, Ministerio de Economía, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires www.ec.gba.gov.ar/subCoordEconomica/CoordMunicipal/leyes/ley10559.htm, se bajo el 8 de enero a las 10:00 hrs. Ciudad de México.

LEY 13.010 (Descentralización Administrativa Tributaria de la Provincia de Buenos Aires), Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Texto actualizado con las modificaciones introducidas por las leyes 13.163 y 13.403. Texto obtenido de la Dirección Provincial de la Coordinación Federal y Municipal del Ministerio de Economía, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. www.ec.gba.gov.ar/subseCoordfiscal/relmunicipales/leyes/ley13010htm, se bajo el 8 de enero del 2008 a las 13:20 Cd. de México.

LEY 24.807 (1997). Federación Argentina de Municipios (FAM), Poder Ejecutivo Nacional, ed., FAM-Fundación Hanns Seidel, Buenos Aires, Argentina, 14 de mayo de 1997.

DOCUMENTOS.

ARGENTINA, ME, (1998) *10 años en la relación fiscal nación, provincias y municipios*. Ministerio de Economía de la Nación, Dirección de Coordinación Nacional Fiscal Provincial, Tomo II: Municipios, pp. 99

BANCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2007) “Carta orgánica del Banco de la Provincia de Buenos Aires”, www.bapro.com.ar/Banco/cobpbae.pdf . 12 de abril del 2008, Ciudad de Buenos Aires, 12:30 horas.

CÁMARA DE DIPUTADOS (2001), *Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal*, Diario Oficial. México, 31 Dic.2000.

DPCFM (2008), *Transferencias realizadas a municipios 2003-2008*. Dirección Provincial de Coordinación Federal y Municipal (DFCFM), Ministerio de Economía, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. www.ec.gba.gov.ar/subcoordEconomica/coordmunicipal/transfMunicipios/Tr... Se bajo el 6 de marzo del 2008, 14:30 horas, Cd. de Buenos Aires.

ESTATUTOS FAM, (2003). Estatutos de la Federación Argentina de Municipios, aprobados por asamblea extraordinaria el 18 de diciembre del 2003, ed., FAM-Fundación Hanns Seidel.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1995), Ministerio de Economía, Republica Argentina “El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria en la Provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de Economía* no, 7, elaboró Cecilia M. Ochoa, Héctor R. Perez Safontas y Jorge D. Sturla, La Plata, pp. 166. (Este documento fue consultado en la Biblioteca del Ministerio de Economía del Gob. De la Prov. de Buenos Aires, en la Cd. de la Plata en abril de 2008).

INDEC (2001), Censo Nacional de Población, Hogares y viviendas. www.indec.mecon.ar. Se bajo el 10 marzo, 12:30 hrs. Ciudad de Buenos Aires.

H. CONSEJO DELIBERANTE DE LA MATANZA (2009), “Portal electrónico del H. Consejo Deliberante del Partido de la Matanza”, <http://hcdlamatanza.gov.ar>, consulta 6-02-2009, 8:00 hrs., Cd. de México.

H. CONSEJO DELIBERANTE DE LA MATANZA (2009b), “Comisión de presupuesto y hacienda del H. Consejo Deliberante”, <http://hcdlamatanza.gov.ar/funciones.php#presupuestoyhacienda>, consulta 6-02-2009, 9:00 hrs., Cd. de México.

LA MATANZA (S/F), *Programa de Descentralización Administrativa de la Matanza*, Folleto, Ed. Gobierno Municipal de la Matanza.

LA MATANZA (2009), “Portal electrónico del Partido de la Matanza”, www.lamatanza.gov.ar, consulta 1-02-2009,9:00 hrs., Cd. de México.

LA MATANZA (2009b), “Intendentes del Partido de la Matanza”, www.lamatanza.gov.ar/?dir=partido&seccion=intendentes.asp&sub=1, consulta 1-02-2009, 10:00 hrs., Cd. de México.

MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2002), *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, México DF, pp. 240.

MÉXICO, INEGI (2005), *El ingreso y el gasto público en México*. Serie de estadísticas sectoriales, pp. 413.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN DE LA NACIÓN. “Presión Tributaria 2001-2009” Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal. ARGENTINA www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/presion_tributaria.xls, se bajo el 30 mayo del 2009, a las 10:00hrs. Ciudad de México.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2004-2008). Ejecución del Sector Público Nacional. Secretaria de Hacienda, Dirección de Proyecciones y Estadística Presupuestal. www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/18/q070102.xls, se bajo en 10 enero del 2010

RAFAM, (2001). *Reforma de Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la provincia de Buenos Aires*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. www.ec.gba.gov.ar/subseCoordFiscal/Rafam/Rafam.htm; se bajo a las 13:00 del 10 de marzo del 2008, Cd. de Buenos Aires, Argentina.

SAM, MG, GPBA (2000-2005). *Ejecución de recursos municipales*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Programación y Gestión, de fecha 18, junio del 2008.

SAM, MG, GPBA (2005). *Descentralización y Fortalecimiento Municipal*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, pp.180. www.gob.gba.gov.ar/cdi/downloads/descentralizacion%20y%20fortalecimiento%20municipal.pdf, se bajo el 17 de abril del 2008, 13:30 horas, Cd. de Buenos Aires.

SAM, MG, GPBA (2005b). *Seminario Internacional Descentralización y Fortalecimiento del Estado*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, pp.223. www.gob.gba.gov.ar/cdi/downloads/seminario%20Descentralización.pdf, se bajo el 17 de abril del 2008, 13:00 horas, Cd. de Buenos Aires.

SAM, MG, GPBA (2006). *Documento inicial para el debate de la Ley Orgánica Municipal. Aporte para la Modernización de la Gestión Municipal en la Provincia de Buenos Aires*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, pp.65 www.gob.gba.gov.ar/cdi/downloads/lom.pdf, se bajo el 18 de abril del 2008, 14:00 horas, Cd. de Buenos Aires.

SAM, MG, GPBA (2007). *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, coordinado por Juliana Rulli, pp.382. www.gob.gba.gov.ar/cdi/downloads/capitulo%201.pdf, se bajo el 18 de abril del 2008, 12:00 horas, Cd. de Buenos Aires.

SAM, MG, GPBA (2007b). “Dos provincias, análisis comparativo de las áreas metropolitana y pampeana (interior)” en *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, elaborado por Celina Bonini, PNUD y Gobierno de la Argentina, pp. 335-382. www.gob.gba.gov.ar/cdi/downloads/capitulo%203.pdf, se bajo el 12 de abril del 2008, 11:00 horas, Cd. de Buenos Aires.

SAM, MG, GPBA (2007, 2008). *Presupuestos Municipios 2007. Presupuestos Municipios 2008*. Subsecretaria de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (Proporcionado por mi tutor en Argentina).