

**La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina : Los determinantes
Económicos, Institucionales y Políticos.**

Pablo Sanguinetti

Universidad Torcuato Di Tella

Miñones 2157, 1428 Capital Federal

Tel 47840081. E-mail : Sanguine@utdt.edu

Juan Sanguinetti

Ministerio de Economía y CEDI

Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés y CEDI

Tel 47462608. E-mail: Tommasi@udesa.edu.ar

Primer informe de avance

Julio 2000

INTRODUCCION

El propósito de este estudio es el de analizar el funcionamiento de las finanzas públicas municipales en Argentina tomando como punto de partida un enfoque amplio sobre los determinantes de la conducta fiscal municipal, donde se incluyen factores económicos (aquellos que surgen de la teoría de las finanzas públicas) como también otros determinantes que han sido identificados en la así llamada "nueva economía institucional y política" (ver North, D. (1990)).

La necesidad de incorporar estos otros elementos en el análisis de las finanzas públicas municipales no solamente se apoya en la mejor comprensión que ello puede posibilitar sobre el comportamiento fiscal municipal, sino que también tiene relevancia para el análisis y diseño de políticas. Estas políticas están asociadas, por ejemplo, a diferentes diseños de los regímenes municipales que regulan la interacción entre el nivel provincial y municipal de gobierno. Al mismo tiempo, el funcionamiento real de dichos regímenes esta muy ligado al contexto político-institucional donde el municipio se desenvuelve.

La Argentina ofrece un "laboratorio" muy atractivo donde estudiar los determinantes de la conducta fiscal municipal. La existencia de un régimen federal de gobierno hace que los arreglos institucionales y políticos que determinan la conducta fiscal de los municipios pueda variar de provincia en provincia en función de lo que establece cada Constitución. Ello, junto con la gran variedad existente en la geografía económica de las distintas jurisdicciones, y al interior de ellas, ha implicado de hecho una muy importante varianza en las instituciones fiscales municipales y en los resultados de las finanzas públicas de los municipios.

En este informe de avance esta organizado en dos capítulos. El capítulo 1 presenta un capítulo donde se analizan para el conjunto de los municipios argentinos distintas características de la organización municipal. En particular se describe para cada provincia, y de manera agregada, como se organiza este nivel de gobierno, que grado de autonomía política, institucional, financiera y administrativa le otorgan las constituciones provinciales, cuales son sus principales erogaciones y de que manera se financian. Al mismo tiempo se realiza un análisis de las tendencias observadas en el comportamiento fiscal de los municipios en los últimos 10 años, estudiando su evolución vis a vis las finanzas provinciales y nacionales.

El capítulo 2, por su parte, se desarrolla un estudio de tipo corte transversal sobre los determinantes, económicos, institucionales y políticos de la conducta fiscal municipal. La versión completa de este capítulo se presentará en el informe final. En este documento solo se discuten aspectos metodológicos y las fuentes de información.

Capítulo 1

La organización municipal en Argentina y los hechos estilizados de la conducta fiscal local: Un análisis agregado.

1. INTRODUCCIÓN

Argentina cuenta con 2.152 municipios y unidades de gobiernos de menor jerarquía institucional. Para el corriente año se estima que ese conjunto de gobiernos locales ejecuten un presupuesto de gastos de, prácticamente, 8.000 millones de pesos y obtengan recursos propios por alrededor de 4.000 millones de pesos.

Estas unidades de gobierno difieren significativamente en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Por un lado, están las ciudades capitales que cuentan con presupuestos importantes y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera, y por el otro lado, están aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios, comunas o juntas de gobierno que desde un punto de vista institucional mantienen similares características a las ciudades capitales pero con una dotación de recursos infinitamente menor, y por lo tanto, atraviesan problemáticas bien diferentes.

Por ejemplo, conforman este conjunto de gobiernos subnacionales la Ciudad de San Miguel de Tucumán con más de medio millón de habitantes y un presupuesto de, aproximadamente, 100 millones de pesos. Por otro lado, encontramos municipios como el de Santa Ana, en la provincia de Entre Ríos, con 1.800 habitantes y un presupuesto que no supera los 500 mil pesos.

Una medida adicional de esta diversidad en el tamaño y la problemática que enfrentan los gobiernos locales en nuestro país es el hecho que el municipio de Córdoba (capital de la provincia) presenta un presupuesto similar al de la provincia de San Luis. En efecto, las cifras disponibles para 1998 indican para ambas jurisdicciones cuentan con un presupuesto de aproximadamente \$ 420 millones.

Estas importantes diferencias en la composición limitan el análisis comparativo de la situación de los municipios en la Argentina.

Lamentablemente la problemática municipal no ha sido debidamente analizada en la Argentina. En general, en nuestro país las cuestiones que tienen que ver con el federalismo están vinculadas exclusivamente a la relación entre la Nación y las provincias. De hecho ha existido una escasa atención en los temas vinculados a la gestión de los gobiernos locales y la problemática municipal. Los estudios realizados presentan por lo general una perspectiva histórico-institucional y, particularmente, jurídica. Es decir, analizan el problema de la autonomía política, institucional, administrativa y

financiera de los gobiernos locales¹. Los trabajos que analizan la problemática fiscal y financiera del sector público municipal argentino son aún escasos. En parte, debido a la escasa información municipal², aunque también es posible advertir un especial desinterés por parte de instituciones y centros de investigación sobre esta problemática.

El propósito de este capítulo es brindar algunas herramientas para poder analizar la dimensión de la gestión de los gobiernos locales en la República Argentina. En este sentido a lo largo de presente capítulo se describirá para cada provincia, y de manera agregada, como se organiza este nivel de gobierno, que grado de autonomía política, institucional, financiera y administrativa le otorgan las constituciones provinciales, cuales son sus principales erogaciones y de que manera se financian.

Desde ya que un análisis consolidado del sector municipal en cada una de las provincias tiene sus limitaciones. No obstante, este trabajo podría contribuir a un mayor entendimiento de los problemas municipales y, a la vez, constituirse en disparador de trabajos que aborden para una determinada provincia temas como las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales a nivel subnacional, la descentralización municipal, la gestión y el planeamiento urbano en los municipios, etc. Además, el capítulo procurará brindar algunas experiencias exitosas de gestión municipal y cuales son las principales debilidades del sector municipal argentino.

2. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

En Argentina, a diferencia de Brasil y México, la Constitución Nacional no define un régimen municipal de gobierno (IADH, 1997). Esta facultad es, en realidad, retenida por las provincias que a través de sus propias Constituciones y el dictado de cartas orgánicas municipales organizan su régimen municipal teniendo en cuenta su historia, su territorio y geografía, y las características socioeconómicas de su población. Inclusive, algunas provincias permiten que sea la misma comunidad a través de la elección de convencionales municipales quienes establezcan su forma de gobierno dictando su propia carta orgánica municipal.

La Constitución Nacional reformada en 1994 indica en el artículo 123 que: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

¹ Un enjundioso análisis sobre las potestades y responsabilidades de gobierno de los municipios argentinos puede obtenerse en Iturburu (1999). El trabajo realizado en el marco del Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de 1997 aporta experiencias concretas de gestión municipal. Un análisis desde la perspectiva fiscal puede encontrarse en López Murphy y Moscovits (1998) y Tomasi F. (1998).

² La principal fuente de información sobre cuestiones fiscales y financieras de los municipios es la Subsecretaría de Programación Regional. En presente informe utiliza información inédita que sólo parcialmente ha sido publicada en los Informes Económicos Regionales elaborados por esa subsecretaría.

Como fuera señalado la ausencia de un régimen municipal de gobierno en la Constitución Nacional implicó que cada provincia establezca su propia organización municipal.

A continuación analizaremos algunas de estas cuestiones, en particular las diferencias que se presentan en relación al grado de autonomía municipal, cuales son los requisitos para la organización de un asentamiento urbano como municipio, el número de poderes que conducen la gestión del gobierno municipal y que grado de autonomía mantienen las autoridades municipales en relación a la facultad para contraer crédito público.

Autonomía de los gobiernos locales

En términos generales la autonomía política, financiera y administrativa del nivel municipal de gobierno se encuentra garantizada en todas las constituciones provinciales³. Esto significa que es posible elegir libremente las autoridades de gobierno (autonomía política), manejar y asignar el presupuesto en forma independiente (autonomía financiera), y conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa). En cambio, no todos los regímenes municipales brindan autonomía institucional, es decir, otorgan la facultad a los municipios para ejercer el poder constituyente mediante el dictado de una carta orgánica municipal. En la provincia de Córdoba y Catamarca, por ejemplo, el régimen municipal establece que sólo las Ciudades pueden dictar su propia carta orgánica y para ello deben presentar una población mayor a los 10.000 habitantes. Al respecto el Cuadro 1 indica que provincias permiten que sean los propios municipios los que tengan facultades para organizar y elegir su forma de gobierno, a través del dictado de una carta orgánica municipal.

Requisitos para la organización municipal

La cantidad mínima de habitantes exigida por los regímenes municipales para la organización de un asentamiento urbano en municipios varía entre las diferentes jurisdicciones. En general las provincias de baja densidad poblacional, como por ejemplo, las patagónicas exigen que los asentamientos urbanos superen los 500 habitantes (Chubut, La Pampa y Neuquén). Esta misma cantidad de habitantes es la exigida en las

³ Desde una perspectiva histórica el proceso de reconocimiento de la autonomía municipal comienza en 1957 con las reformas constitucionales de las provincias de Catamarca, Córdoba, Jujuy, La Rioja, San Luis y Tucumán. Ese proceso se consolida con las reformas de la segunda mitad de los años 80. Las cartas provinciales comienzan a reconocer al municipio como una comunidad natural con vida propia e interés específico (San Luis 1987), reconociendo la necesidad de asegurar la autonomía municipal (Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Córdoba) (IADH, 1997).

provincias de Catamarca y Corrientes. En las provincias más pobladas los requisitos en términos del tamaño del asentamiento urbano resultan más elevados. En Córdoba y Tucumán, por ejemplo, exigen una población de 2.000 y 5.000 habitantes, respectivamente. En la provincia de Santa Fé, la carta orgánica municipal exige una población superior a los 10.000 habitantes. En el Cuadro 1 se presentan las exigencias sobre cantidad de habitantes en los diferentes regímenes municipales.

Sin embargo, en la mayoría de las constituciones provinciales y regímenes municipales se contempla la creación de unidades de gobierno de una menor categoría institucional en asentamientos urbanos más pequeños. Estas otras unidades de gobierno local llevan el nombre de Comunas en Córdoba, Santa Fe, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Comisiones Municipales en Jujuy, San Luis y Santiago del Estero; Juntas de Gobierno en Entre Ríos; Comisiones de Fomento en Chubut, Formosa, La Pampa, Neuquén y Río Negro; y Comunas Rurales en Chubut y Tucumán. Más adelante veremos que estas unidades menores de gobierno local difieren de los municipios, principalmente, por su forma de gobierno y su autonomía del municipio y la provincia (ver Cuadro 2).

Las formas de gobierno

Los municipios de mayor jerarquía institucional organizan su gobierno a partir de dos, y excepcionalmente, tres poderes. Un poder unipersonal constituido por el intendente con funciones ejecutivas y el otro colegiado denominado Consejo Deliberante a cargo de la función legislativa. Por lo general el tamaño del Consejo Deliberante esta asociado a la cantidad de habitantes. En los municipios más pequeños el cuerpo se compone de cinco miembros, mientras que en los municipios más grandes, el número de concejales puede llegar hasta 20 miembros.

En todos los casos las designaciones surgen a partir de la elección directa con el voto de la comunidad.

Además, junto a estas instituciones políticas, existe por lo general un poder judicial local, integrado por juzgados de faltas con jurisdicción correccional en el territorio municipal.

Los gobiernos de menor jerarquía institucional se organizan con un solo cuerpo, con funciones ejecutivas y legislativas, constituido por una junta comunal. Este es el caso de las comunas de la provincia de Entre Ríos que son gobernadas por una junta de gobierno de 3 personas elegidas por la comunidad. En otros casos el gobierno recae íntegramente en una persona como en las comunas de la provincia de Catamarca.

En Río Negro y Córdoba el régimen municipal contempla un organismo de contralor, denominado tribunal de cuentas. El propósito principal de este tribunal de cuentas es revisar y aprobar los presupuestos de gastos e ingresos de la municipalidad. En el caso de Río Negro la elección de sus miembros se realiza por el voto popular en el mismo

momento de la elección del intendente. En el caso de Córdoba los miembros del tribunal son elegidos por el Consejo Deliberante siendo obligatorio, la designación de dos representantes por el partido de la mayoría y uno por la segunda mayoría.

Autonomía para endeudarse

Del análisis de las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales se obtiene que por lo general los municipios argentinos cuentan con suficiente autonomía para contraer créditos. Sólo en algunos regímenes las autoridades municipales deben solicitar la autorización de la legislatura provincial. Así ocurre en la provincia de Buenos Aires, Formosa, Mendoza, Neuquén y Tucumán. En el resto de las provincias los municipios deben contar con una mayoría especial de dos tercios de los miembros del consejo deliberante para poder contraer un crédito. La legislación sobre endeudamiento municipal establece en todos los casos un límite a los servicios de la deuda en relación al presupuesto de ingresos del municipio. Esta limitación se ubica entre un 20% y 25% de los ingresos municipales. Otra limitación adicional, común en este tipo de legislación, es la restricción sobre el destino de los fondos. En algunos casos la norma establece concretamente que los recursos deben ser destinados exclusivamente para obras públicas, servicios públicos o renegociación de la deuda. En otras la norma es menos concreta limitándose a restringir el uso para gasto corriente u ordinario. En algunas provincias no existe limitación alguna (ver Cuadro 1). En el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, los empréstitos deben contar con la aprobación del Tribunal de Cuentas de la provincia, quien debe pronunciarse sobre la legalidad de la operación y las posibilidades financieras de la comuna (Lódola y Tappata, 1997). Lamentablemente no se encuentran disponibles registros sobre endeudamiento municipal. Solo se cuenta con alguna información aislada sobre el endeudamiento de aquellos municipios que han emitido bonos municipales con calificación⁴ o solicitado la aprobación del Ministerio de Economía cuando el endeudamiento es en moneda extranjera.

⁴ Entre los municipios que han emitido títulos es posible mencionar a Río Cuarto, General Pueyrredón, Bariloche y Guaymayen, en la provincia de Mendoza.

3. LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES DE GOBIERNO A NIVEL SUBNACIONAL

3.1. Las normas sobre asignación de funciones en el nivel subnacional de gobierno

Las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales establecen diferentes áreas de competencia para los municipios Argentinos⁵. No obstante, las sucesivas reformas constitucionales en las provincias han acercado estas diferencias en las facultades y responsabilidades de gobierno asignadas al nivel municipal. Por ello, como lo expresa el Informe de Desarrollo Humano Argentino (1997) en la actualidad es posible identificar un conjunto de áreas y temáticas comunes a la mayoría de los municipios argentinos.

Promoción Social. La función de promoción esta asociada principalmente con las acciones tendientes a mejorar el bienestar y el hábitat de los vecinos, es decir, la provisión de servicios sociales y urbanos de naturaleza local como la atención primaria de la salud, apoyo escolar, servicio de alumbrado y limpieza de calles, recolección de residuos, etc. Algunos regímenes municipales incorporan dentro de las funciones de promoción social la facultad de los municipios de promover y estimular actividades económicas, por ejemplo, mediante la creación de bancos municipales para otorgar créditos a la pequeña y mediana industria⁶.

Planificación. Con respecto a la planificación se observa con mayor intensidad la demanda de la comunidad por acciones y políticas locales diseñadas en un marco de mediano y largo plazo. Al respecto, los regímenes municipales más modernos contemplan dentro de las facultades y atribuciones de los Consejos Deliberantes la obligación de dictar códigos de planeamiento urbano y edificación, uso y ocupación de suelo y normas de tránsito. Excepcionalmente algunos municipios han impulsado la realización de planes estratégicos para direccionar el rumbo de las políticas y la gestión municipal. Estos planes se elaboran con la participación de todas las fuerzas políticas y organizaciones intermedias. El municipio de Rafaela, en la provincia de Santa Fe, elaboró recientemente un plan estratégico⁷.

Regulación. La función de regulación constituye una necesidad creciente en los niveles locales de gobierno cuando cada vez es más importante el accionar del sector privado en la prestación de los servicios públicos. En prácticamente todos los regímenes esta contemplada entre las facultades y atribuciones del ejecutivo municipal y los consejos deliberantes dictar las normas de salubridad e higiene, zonas de reserva, control de

⁵ En Iturburu (1999) se plantea una caracterización de la determinación de las competencias en los municipios argentinos según un sistema de enumeración concreta, cláusula general o un sistema mixto.

⁶ Los regímenes municipales de las provincias de Córdoba y Catamarca contemplan la creación de un banco municipal.

⁷ El contenido de este Plan Estratégico se puede consultar en el sitio web de la municipalidad de Rafaela (www.rafaela.gov.ar).

contaminación ambiental y ejercer el poder de policía para hacer cumplir estas normas y regulaciones. No obstante, existe una escasa difusión y aplicación de este tipo de normas en los territorios locales.

Sin embargo, en el desarrollo del presente capítulo veremos que las principales acciones y políticas de los gobiernos locales en la Argentina están vinculadas fundamentalmente a los clásicos servicios urbanos, es decir, los servicios de recolección de residuos, suministro de agua potable y energía eléctrica, el limpiado y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público, riego, mantenimiento de los cementerios, etc.

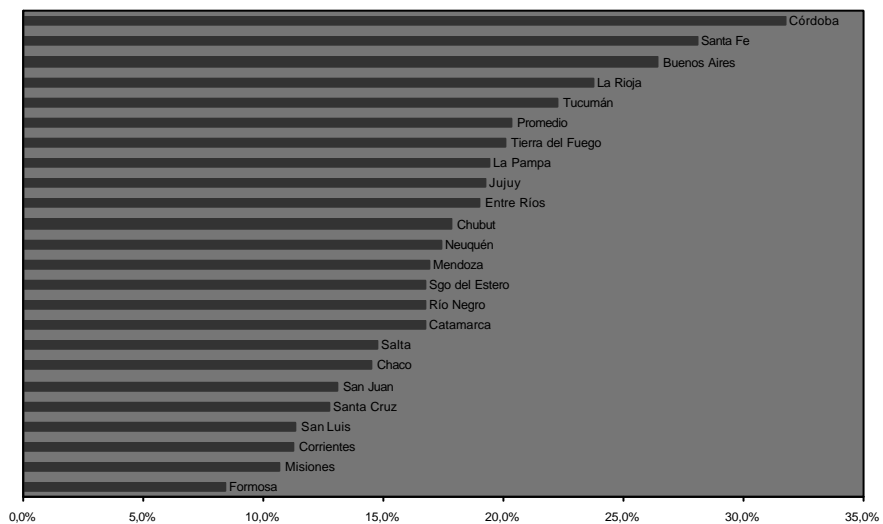
3.2. La descentralización del gasto a los niveles locales de gobierno.

Al comenzar el presente capítulo comentamos que la descentralización operada en la Argentina había tenido como actor principal a los gobiernos provinciales. Cabe recordar al respecto que los servicios de educación no universitaria, de salud y una buena porción de los

programas de asistencia social fueron

transferidos al nivel provincial de gobierno entre fines de la década de los 70 y principios de los 90. A su vez, las provincias por lo general no han tenido en todo este tiempo una política de descentralización de funciones al nivel municipal.

Figura 1: Nivel de Descentralización Municipal
Gasto municipal en proporción al gasto provincial más municipal



Excepcionalmente se ha podido verificar algunas políticas de descentralización al nivel municipal en las provincias de Córdoba y Buenos Aires.

Esta escasa o nula vocación por la descentralización municipal se observa en la Figura 1 que muestra la baja participación del gasto municipal en el conjunto del gasto del nivel

subnacional de gobierno (provincias más municipios). Al respecto la figura muestra que en promedio el gasto municipal se ubica en el 20% del gasto público subnacional (provincias y municipios), cuando en los países industrializados las cifras indican una participación de los gobiernos locales en el presupuesto consolidado superior al 35%.

Según esta información, la provincia con un grado mayor de descentralización de acuerdo a este indicador resulta ser Córdoba. La participación del gasto municipal alcanza en esta provincia al 31,8% del gasto subnacional. Le siguen las provincias de Santa Fe, con un gasto municipal del 28,1%, y Buenos Aires, con el 26,4%.

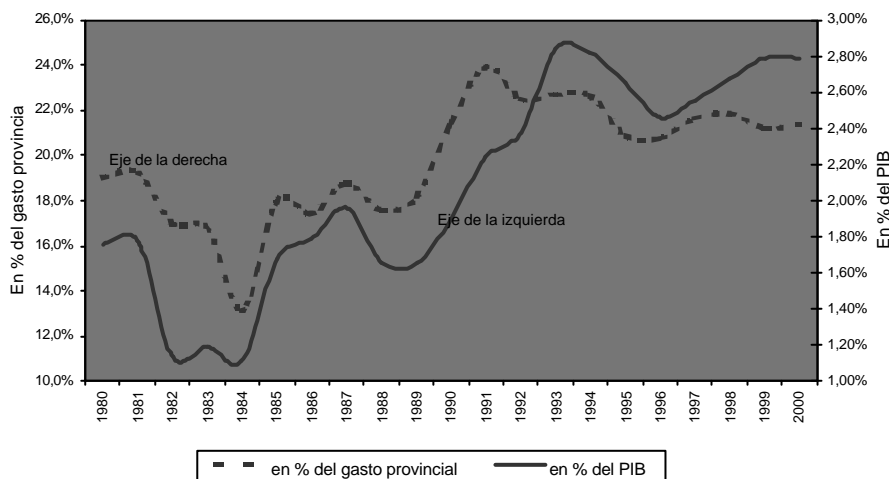
En el otro extremo, las provincias de Formosa, Misiones y Corrientes resultan con una menor participación del gasto de sus municipios en relación al conjunto del gasto subnacional. La participación del gasto municipal asciende en estas provincias al 8,4%, 10,7% y 11%, respectivamente.

3.3. La evolución del gasto municipal consolidado y por jurisdicción.

En las últimas dos décadas los municipios no estuvieron ajenos al proceso de expansión del sector público argentino. Como lo muestra la figura 2 se puede advertir fácilmente una tendencia creciente en el gasto del nivel municipal de gobierno. No obstante, también es cierto que este aumentó en el gasto municipal a través por diferentes etapas o sub-períodos.

Al respecto la serie disponible, que comienza en 1980, indica una primera etapa en la cual el gasto municipal disminuye tanto en términos del PIB como en proporción al gasto provincial. Esta etapa finaliza en 1983. El segundo período, que comienza con la vuelta de la democracia y finaliza en 1994, se observa una clara recuperación del gasto municipal en términos del producto y en proporción al gasto provincial. Durante estos años el gasto municipal acumuló una tasa de crecimiento promedio del 15,4% anual. Finalmente, en 1995 se produce como consecuencia de la crisis del tequila un estancamiento en el gasto

Figura 2: Evolución del Gasto Municipal, 1980-2000
en proporción al gasto provincial y en % del PIB



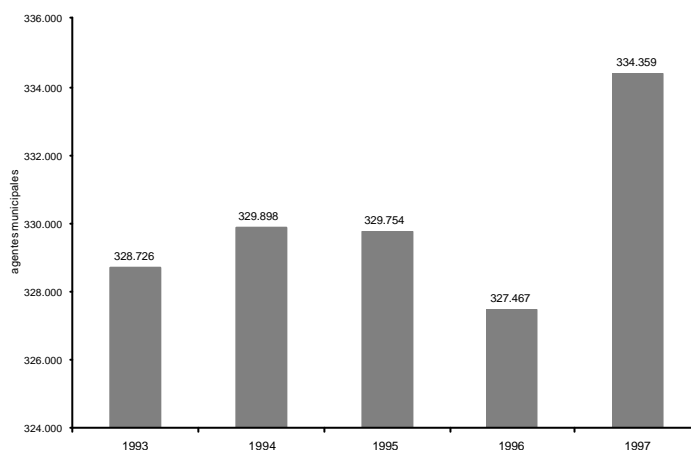
municipal que se prolonga hasta nuestros días.

Esta tendencia del gasto municipal indica que si bien el sector público municipal ha incrementado su participación en el gasto provincial, al pasar de una participación del 19% de los gastos provinciales en 1980 al 21% en 1999, el proceso de descentralización operado en Argentina a fines de los años 80 y que retomó su impulso a principios de los 90 ha estado concentrado, fundamentalmente, en el nivel provincial de gobierno como lo habíamos señalado.

En el año 1999 el gasto municipal alcanzó prácticamente los \$ 8.000 millones. Esta cifra representa un 2,8% del PIB y, sólo un 8,4% del Gasto Consolidado del Sector Público Argentino.

En el análisis de la composición de las erogaciones a lo largo del período de referencia se observa un mayor crecimiento en los gastos corrientes en relación a los gastos de capital. Al respecto el cuadro 3 indica para el período 1993-1998 un crecimiento del 19,7% en las erogaciones corrientes y del 15,4% en las de capital. Dentro de los gastos corrientes las partidas que más han contribuido a este crecimiento han sido las de bienes y servicios públicos y la partida de personal. Esta última partida es la que absorbe una mayor proporción del presupuesto. En 1998 la partida de gastos de personal absorbía el 62% de las erogaciones corrientes del sector público municipal consolidado y el 52% del gasto total. Es importante destacar que esta participación de los gastos en personal ha venido disminuyendo frente al ascenso de la significación de las erogaciones en bienes y servicios no personales, posiblemente influenciados por una mayor terciarización de los servicios municipales. En este sentido es cada vez más importante la participación de empresas privadas, cooperativas y “consorcios” (organizaciones vecinales que se constituyen en empresas prestadoras de servicios tales como la recolección y reciclaje de residuos) en la prestación del suministro eléctrico, la provisión de agua potable y saneamiento o la limpieza de parques y calles, mantenimiento de cementerios, etc. (Informe Económico Regional, 1998; Iturburu,

Figura 3: Evolución de la planta de personal municipal en número de agentes

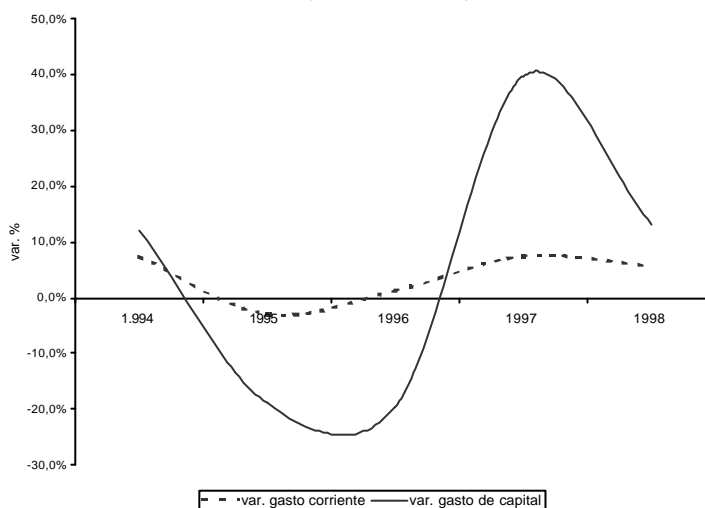


1999). En algunos municipios esta participación de cooperativas o consorcios tienen una larga tradición, como por ejemplo sucede en los municipios de la provincia del Chubut⁸.

En cuanto a la planta de personal la información disponible indica un crecimiento modesto a lo largo de los últimos cinco años, del orden del 2%. La planta de personal 1997 ascendía a 334 mil agentes públicos, es decir, una tasa de empleo municipal del 1,03%⁹. (ver Figura 3). Desde ya que esta cifra no puede ser extrapolada a cualquier municipio. En la provincia del Neuquén, por ejemplo, se observa una amplia dispersión en las tasas de empleo municipal. Por un lado está Cutral C6 con una tasa de empleo municipal del 1,68% bastante cercana al promedio del consolidado de los municipios, y por el otro est6n las localidades de Los Miches y Taquimil6n con tasas del 14,52% y 12,68%, respectivamente (INDEC).

Con relaci6n a los gastos de capital, se observa a lo largo de la serie hist6rica una mayor variabilidad en este componente del gasto municipal en relaci6n al resto de las erogaciones. Al respecto, la figura 4 indica una mayor amplitud en el ciclo de los gastos de capital respecto al ciclo de los gastos corrientes.

Figura 4. Ciclo de los gastos municipales.
Amplitud del ciclo de los gastos de capital vs los gastos corrientes



3.4. El análisis del gasto por finalidad y funci6n en cada jurisdicci6n.

Los municipios en la Argentina concentran una alta proporci6n de sus erogaciones en la prestaci6n de servicios sociales y en la administraci6n del propio municipio (administraci6n gubernamental). En 1997 los servicios sociales absorbieron el 54,2% del presupuesto municipal y la administraci6n gubernamental el 33,5%. Adicionalmente, los servicios econ6micos absorben el 11% y los servicios de la deuda el 1% restante. Estas participaciones a lo largo del per6odo de referencia se han mantenido estables aunque es posible advertir un leve aumento en la participaci6n de los gastos en servicios

⁸ En la provincia de Chubut se da un fen6meno interesante ya que las cooperativas de servicios p6blicos en varias localidades tienen un presupuesto superior a los propios municipios (Bensimon, 1998).

⁹ Relaci6n entre la planta de personal municipal y la poblaci6n total.

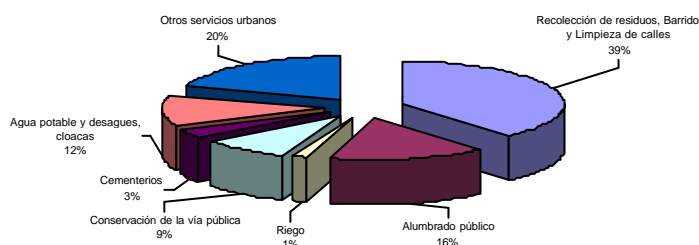
económicos a expensas de una pequeña disminución en las participaciones de los gastos en servicios sociales y administración gubernamental.

Por su puesto que estas cifras surgen de la consolidación del conjunto de unidades de gobierno local y, por lo tanto, esconden diferencias notables entre provincias y, particularmente, entre municipios. Con respecto a las diferencias encontradas entre las provincias vasta con señalar que la participación del gasto social en los municipios de Corrientes, Chaco y Tierra del Fuego es de sólo el 33,5%, 30,3% y 35,3%, respectivamente. Estos valores contrastan con la cifra antes indicada del 54,2% para el promedio nacional. Por otro lado, se observan, también, diferencias notables en el peso en el presupuesto de la estructura burocrática municipal. Por ejemplo, en los municipios de Entre Ríos el peso de los servicios gubernamentales es del 27% del presupuesto y en los municipios de la provincia del Chaco del 58%.

En cambio, dentro de estos rubros se han observado modificaciones importantes, que en alguna medida responden a una transformación en la gestión municipal. En la función de administración gubernamental, por ejemplo, se observó un aumento sustancial en los gastos relacionados con la gestión municipal (Dirección Superior Ejecutiva), al pasar de una participación del 7,3% del gasto global de los municipios, en 1993, al 14% en 1997. Contrariamente se observa un descenso importante en los gastos de administración fiscal, es decir, aquellos gastos relacionados con la función de recaudación de tasas, derechos de usuarios y en algunos casos impuestos municipales. Esta función pasó de una participación del 11%, en 1993, al 6%, en 1997.

En relación a los gastos en servicios sociales, los cambios más relevantes tienen que ver con un aumento en los servicios de promoción y asistencia social -aumentó en tres puntos su participación- y en los servicios de educación y cultura prestados por los municipios. En general se trata de refuerzos alimentarios a través de comedores escolares, apoyo escolar y guarderías. Estos servicios educativos aumentaron tres puntos porcentuales entre 1993 y 1998. Por su parte, no se observan cambios en las participaciones relativas de los gastos en salud, se mantienen en el 10% del gasto municipal y en los servicios especiales urbanos, que se mantienen en el 28%. Contrariamente se observan disminuciones en la participación de los gastos en vivienda y urbanismo y en transporte automotor, este último correspondiente al rubro

Figura 5: Composición de los servicios urbanos
Año 1997



de servicios económicos (ver Cuadro 4 y 5).

Con relación a las funciones que desarrollan los municipios vale la pena resaltar la composición de los servicios especiales urbanos, es decir, aquellos servicios que históricamente han estado ligados a la gestión municipal. Para ello utilizaremos la figura 5 que representa la composición de esta función para el conjunto de los municipios argentinos.

En primer lugar se destacan los gastos vinculados a la recolección de residuos, barrido y limpieza de calles. Esta función, típicamente municipal, absorbe el 39% del presupuesto asignado a servicios urbanos especiales y más \$ 800 millones anuales. En orden de importancia le sigue el alumbrado público, con el 16% de los gastos en servicios urbanos y un gasto de \$ 333 millones anuales. El tercer componente de este rubro son los servicios de agua potable y desagües cloacales que explican el 12% de los gastos en servicios urbanos e insumen una inversión de \$ 250 millones. Los otros componentes de los servicios urbanos son los gastos en conservación de la vía pública explican el 9%, los gastos de cementerios, explican el 3%, y los servicios de riego, 1%. Finalmente, existen otros servicios urbanos que no es posible tipificar que explican el 20% restante.

Para complementar el análisis agregado del gasto municipal realizado en los párrafos anteriores en el Cuadro 6 se presenta para cada una de las provincias una serie de indicadores de gasto del sector público municipal. Los indicadores seleccionados han sido: a) el gasto en personal en relación al gasto total, b) el gasto en capital también en relación a los gastos totales, c) el gasto medio por agente municipal, d) la magnitud de los gastos en servicios sociales en relación a los gastos totales, e) la magnitud de los gastos en administración gubernamental en relación a los gastos totales y f) la magnitud de los gastos en servicios urbanos en relación a los servicios sociales. Del análisis de la información volcada en el Cuadro 6 se puede realizar una caracterización de la estructura del gasto municipal en cada provincia y cuales son las funciones que asumen en cada jurisdicción.

a) Gasto en personal / Gasto total

Este indicador expresa la proporción de presupuesto que absorbe la planta de personal del municipio. Según la información volcada en el cuadro 6 los municipios que más recursos emplean en la planta de personal son los de la provincia de La Rioja (84,6%), Chaco (81%), Catamarca (72,7%) y Tierra del Fuego (67%). Contrariamente los municipios con una menor proporción de sus recursos asignados a la planta de personal son los de la provincia de La Pampa (42, 3%), San Luis (46,2%), Córdoba (47,5%), Santa Fé (48,6%) y Buenos Aires (49,8%). En promedio los gastos en personal insumen un 53,3% del presupuesto municipal. Es importante notar que este porcentaje resulta levemente superior a la proporción del gasto en personal que corresponde al conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (51,4%).

b) Gasto en capital / Gasto total

La proporción de los gastos en capital sobre los gastos totales de un municipio brinda una valiosa información para caracterizar el desempeño de un municipio. Si bien es importante tanto una buena asignación del gasto corriente como del gasto de capital, la magnitud de este último es útil para conocer algo más sobre la gestión de un gobierno, tanto provincial como municipal. En este caso la información del cuadro 6 indica índices de inversión verdaderamente bajos en los municipios de la provincia del Chaco y La Rioja. En el primer caso sólo el 3,6% del presupuesto municipal es asignado a la inversión. En el segundo caso sólo el 5,9%. En el otro extremo, los municipios de las provincias de San Luis, Chubut, Córdoba y Salta presentan los mayores índices de inversión en relación a los gastos totales. En promedio la inversión municipal se ubica en el 15% del presupuesto.

c) Gasto medio salarial por agente municipal

En relación al gasto medio salarial la información volcada en el Cuadro 6 muestra diferencias significativas entre jurisdicciones. Mientras el promedio para el consolidado de los municipios se ubica en los 915 pesos, en Tierra del Fuego el gasto medio salarial se ubica en los 2000 pesos y en Santiago del Estero en 694 pesos.

d) Servicios sociales / Gasto total

Este indicador mide cual es la prioridad asignada por los municipios a la función social. Es decir, mide la magnitud de los gastos en educación, salud, promoción social y servicios urbanos en relación a la totalidad del presupuesto municipal. En este caso los municipios que le otorgan una mayor prioridad a los servicios sociales son los de La Pampa, en donde el 61,4% del gasto se asigna a esta función, los de Buenos Aires, con el 61%, los de Entre Ríos, con el 59,2% y los de Chubut, con el 56,7%. Las jurisdicciones en donde el sector público municipal asigna una menor cantidad de recursos a las funciones sociales son la provincia del Chaco, que asigna sólo un 30,3% de su presupuesto, San Juan, 31,7% y Corrientes, 33,5%. En promedio el sector público municipal asigna un 54,2% de su presupuesto al área social.

e) Servicios gubernamentales / Gasto total

Este indicador expresa los recursos que absorben las actividades de conducción de la organización municipal. Sus componentes principales están vinculados con la actividad legislativa a cargo de los consejos deliverantes, la dirección superior ejecutiva, es decir, los gastos relacionados a las funciones ejecutivas del municipio (intendente, secretarios, personal administrativo al servicios del intendente, etc.), la administración fiscal y el control de la gestión pública, en muchos casos llevadas adelante por los tribunales de cuenta en los municipios. En este caso se observa también una importante dispersión entre las diferentes jurisdicciones.

Las provincias en donde su sector público municipal más recursos asigna a la función gubernamental son Chaco, con el 57,6% del presupuesto, La Rioja, con el 55,9%, Tierra

del Fuego, con el 54,9% y Corrientes, con el 49,9%. En tanto que los municipios que menos recursos asignan a esta función corresponden a las provincias de Santiago del Estero, con el 26,1%, Entre Ríos, 26,9%, Santa Fe, 27,7% y La Pampa, 27,9%. En promedio los municipios de la República Argentina asignan a la función de administración gubernamental el 33,5% de su presupuesto.

f) Gasto en servicios especiales urbanos / Gasto en servicios sociales

Este indicador expresa el peso relativo de los servicios públicos típicamente municipales en relación a los gastos en las funciones sociales. Constituye, además, un buen indicador para analizar en que instancia se encuentra cada jurisdicción en el proceso de descentralización. En líneas generales una alta participación de los servicios urbanos en los servicios sociales indicaría una escasa asignación de recursos a las funciones de salud, educación, promoción social y vivienda y urbanismo, funciones que actualmente recaen fundamentalmente en la órbita provincial pero que algunas provincias han comenzado a descentralizar algunas actividades. Cuanto menor es la participación de los servicios urbanos en los gastos relacionados con los servicios sociales mayor es la asignación a otras funciones sociales y por lo tanto mayor es el número de responsabilidades que asume la organización municipal.

En este caso la información indica la mayor concentración de los gastos en servicios urbanos en la función de servicios sociales en las provincias de La Rioja, concentra el 87,5% de esta función, Formosa, 83,2%, y San Luis, 80,6%. Por el contrario se observa una menor participación de los gastos en servicios urbanos en las provincias de Córdoba, 33,3%, La Pampa, 37,8% y Tierra del Fuego, 38,8%.

4. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS

En la República Argentina las principales fuentes de ingresos de los municipios provienen de las transferencias realizadas por los gobiernos provinciales a través de los regímenes de coparticipación municipal y de los ingresos por tasas, derechos y contribuciones de usuarios. Los ingresos tributarios propios han tenido un crecimiento importante aunque su participación en el presupuesto consolidado de los municipios resulta aún marginal (ver Cuadro 7). Los ingresos propios municipales, tanto los provenientes de fuentes tributarias como los originados por derechos y tasas de usuarios han contribuido a financiar el 50% del gasto municipal y representan el 57% de la totalidad de los ingresos municipales.

4.1. Las fuentes tributarias

Aún cuando la gran mayoría de las constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales reconocen la autonomía financiera y le otorgan amplias facultades para

imponer impuestos las potestades tributarias municipales son en la práctica bastante limitadas (López Murphy y Moskovits, 1998). En el cuadro 7 se exhiben las diferentes fuentes de ingresos municipales y se puede observar que los ingresos tributarios provenientes de los impuestos automotor, inmobiliario urbano e ingresos brutos representan solamente el 5% de los ingresos propios (si se consideran las transferencias realizadas desde el nivel provincial de gobierno las fuentes tributarias propias no llegan a representar el 3%).

Por supuesto que la situación con respecto a la asignación de potestades tributarias es sustancialmente diferente entre provincias. El cuadro 8 indica cuales han sido las provincias que han avanzado en la descentralización de facultades tributarias. Como se puede observar la provincia de Chubut se destaca por una amplia descentralización tributaria que abarca el impuesto inmobiliario urbano y rural, el impuesto automotor y el impuesto a los ingresos brutos fuera del convenio multilateral. En este caso los ingresos tributarios representan el 45% de los ingresos propios municipales. Este guarismo contrasta fuertemente con el 5% señalado anteriormente para el conjunto de los municipios argentinos. No obstante, en el próximo recuadro se verá que no resulta trivial la manera en que se diseña la asignación de responsabilidades, fuentes tributarias y el sistema de transferencias intergubernamentales.

EL PROBLEMA DE LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA EN LA PROVINCIA DEL CHUBUT

En la provincia del Chubut los municipios cuentan con importantes facultades en materia tributaria. Dichas facultades les permiten legislar y administrar el impuesto inmobiliario urbano, el impuesto a los ingresos brutos provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal -con excepción de la actividad ganadera y de los sujetos alcanzados por el convenio multilateral- y el impuesto a los automotores.

Además, los municipios perciben el 10% de los ingresos que provienen del régimen de coparticipación federal de impuestos y el 16% de regalías hidrocarburíferas. Desde ya que estos porcentajes resultan extraordinariamente elevados si se tiene en cuenta que los municipios concentran gran parte de las fuentes tributarias. A estos recursos se le suman los de naturaleza estrictamente municipal, como tasas por servicios y cargos a usuarios. Este esquema contrasta fuertemente con la mayor centralización tributaria que se observa en el resto de las provincias.

En lo referente a la asignación de funciones entre el Estado provincial y los municipios, en la provincia del Chubut se observa una estructura similar al resto de las jurisdicciones. Esto significa que la responsabilidad sobre los servicios públicos esenciales, como educación, salud, justicia, bienestar social, etc. son responsabilidad del ejecutivo provincial. Por otro lado el actual marco de asignación fuentes tributarias en la provincia del Chubut trae aparejado graves problemas de eficiencia económica y de administración.

Concretamente, se observa una falta de uniformidad en las bases tributarias, exenciones, nivel de

alícuotas, y ejemplos concretos de guerras tributarias. El hecho es que sólo 11 de las 26 corporaciones municipales cobran el impuesto sobre los ingresos brutos.

Al respecto FIEL (1994) señala “En los tributos bien visibles al contribuyente (inmobiliario y automotores) hay un comportamiento recaudatorio débil. Se trata de los tributos que la teoría recomienda como fuentes de financiamiento del gasto municipal. En cambio se observa un buen comportamiento recaudatorio municipal en el impuesto sobre los ingresos brutos. Una posible explicación para este disímil comportamiento entre los distintos tributos es que las corporaciones municipales prefieren utilizar más intensamente una fuente tributaria menos visible, cuya incidencia puede ser desplazada a contribuyentes radicados en otras jurisdicciones. De esta forma se disminuye la presión sobre las bases imponibles bien definidas territorialmente como inmobiliario y automotores, y de las mismas tasas retributivas, lo que implica disminuir el “costo político global” que debe soportar el gobierno municipal por ejercer su función recaudatoria”.

A manera de síntesis, de la asignación de funciones y potestades tributarias observada en la provincia del Chubut se pueden extraer dos importantes conclusiones.

Primero, que el proceso de descentralización de recursos no ha sido acompañado por modificaciones en la asignación del gasto provincial ni por una reformulación en las transferencias, habida cuenta de las mayores facultades tributarias de los municipios. Esto derivó en municipios con una extraordinaria capacidad financiera potencial, pero desaprovechada por una escasa asignación de funciones y un importante caudal de recursos provenientes de otras jurisdicciones (en 1993 los municipios financiaron el 40% de sus erogaciones con recursos de jurisdicción provincial), es decir, por un defectuoso diseño institucional de las relaciones fiscales y financieras intraprovincial.

Segundo, con referencia a la descentralización tributaria la provincia del Chubut emerge como un esquema que contradice la mayoría de los principios generales desarrollados en la literatura. El caso más dramático es, seguramente, lo que ocurre con el impuesto municipal a los ingresos brutos: la ausencia de una adecuada armonización tributaria derivó en un esquema con fuertes inequidades (diferente tratamiento a los contribuyentes), que genera distorsiones en el sistema económico (municipios pequeños ubicados cerca de grandes centros de consumo que eximen a los contribuyentes para atraer nuevas empresas) y que magnifica los costos de administración tanto para los fiscos como para los contribuyentes.

Fuente: Bensimon (1997) y FIEL (1994).

Otra jurisdicción que ha transferido una parte importante de sus potestades tributarias a los municipios es la provincia del Chaco. En este caso los municipios tienen potestades para recaudar el impuesto inmobiliario urbano y rural y el impuesto automotor. La información disponible indica que los municipios de la provincia del Chaco obtienen el 67% de sus ingresos propios de fuentes tributarias.

Adicionalmente en las provincias de Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego se encuentran en poder de los municipios las facultades de recaudar el impuesto inmobiliario urbano y automotor. Finalmente, en las provincias de Córdoba, Jujuy y

Neuquén los municipios cuentan con la facultad para imponer el impuesto a los automotores.

Asimismo, en algunas provincias los gobiernos provinciales han delegado parte de su poder fiscalizador en las municipalidades a través de programas de descentralización administrativa tributaria tal como lo instrumentó la provincia de Buenos Aires. En este caso la descentralización comenzó en 1988 con el impuesto inmobiliario rural, y luego se extendió para algunos contribuyentes y determinados municipios con el impuesto a los ingresos brutos. El programa comenzó con 46 municipios que incluían todos los del Conurbano Bonaerense, los más grandes centros urbanos del interior y algunos pequeños. El programa consiste en la fijación por parte de la provincia de una base de cobrabilidad histórica, para cada municipio, luego con la recaudación efectiva y su comparación con los valores históricos surge un excedente que se distribuye entre el municipio y la provincia (Cuaderno de Economía, 1995).

4.2. Los cargos y derechos por cuenta de usuarios

Los cargos y derechos por cuenta de usuarios constituyen las fuentes de ingresos propios que más contribuyen a los presupuestos de los municipios argentinos. Estos recursos constituyen pagos por servicios comprados y suministrados en forma pública por los municipios que benefician a individuos específicos, pero que muestran características de bien público o se asocian estrechamente a bienes públicos (Zorn, 1999). Estos cargos, tasas y derechos por cuenta de usuarios incluyen una amplia variedad de servicios públicos, los más importantes y característicos son los servicios de Alumbrado, barrido y limpieza, Inspección, seguridad e higiene, Conservación y mejoramiento de la red vial, Servicios sanitarios, Derechos de oficina y ocupación y utilización de espacios públicos, Multas y Cargos y Tasas sobre el consumo de energía eléctrica. En el Cuadro 9 se presenta información sobre la recaudación para los años 1996 y 1997 de una extensa lista de tasas, derechos y cargos por cuenta de usuarios.

Con respecto a las tasas por Inspección, seguridad e higiene y ciertas tasas por servicios muchas veces su diseño se superpone con los impuestos inmobiliario e ingresos brutos. Es bastante común, al respecto, que los valores de estas tasas y servicios excedan el costo de producción de los servicios prestados. En el caso de la tasa por inspección, seguridad e higiene, se comprueba no sólo que se toma como base imponible, por ejemplo, a los ingresos brutos de las actividades alcanzadas sino que muchos municipios gravan con alícuotas diferenciales a distintas actividades. En el mismo sentido, las tasas por alumbrado, barrido y limpieza generalmente tienen en cuenta el tipo de prestación de servicios que realiza la comuna y su frecuencia, pero también en algunos casos se consideran factores que nada tienen que ver con los servicios prestados como por ejemplo, los niveles socioeconómicos predominantes en cada lugar. De este modo se introducen consideraciones distributivas en la política tributaria municipal (López Murphy y Moskovits, 1998).

4.3. Los recursos de coparticipación municipal

Como lo señalamos al comienzo de esta sección las transferencias que reciben desde el nivel provincial de gobierno constituyen la principal fuente de financiamiento de los municipios. En Argentina prácticamente no existen transferencias directas del gobierno nacional a los municipios por lo que el grueso de estos recursos son girados a través de los regímenes municipales de coparticipación, que en cierta medida, reproducen el mecanismo de coparticipación federal en el cual se distribuyen los recursos coparticipados entre la Nación y las provincias. Estos regímenes de coparticipación municipal distribuyen entre los municipios una porción de los recursos de coparticipación federal, de los recursos tributarios propios y otros ingresos específicos dentro de los que se pueden incluir las regalías hidrocarburíferas, por ejemplo. A diferencia del régimen federal los porcentajes asignados a los municipios son en este caso sustancialmente inferiores al porcentaje asignado en la legislación nacional.

Es importante mencionar que las provincias de Jujuy, San Juan y La Rioja tienen en estos momentos suspendidos los regímenes de coparticipación municipal encontrándose vigentes sistemas transitorios sobre la base de convenios financieros.

En el cuadro 10 se exhibe los porcentajes asignados a los gobiernos municipales de los diferentes recursos coparticipados con los municipios. En el caso de los recursos del régimen de coparticipación municipal se observa una asignación a los municipios máxima del 25% en el caso de la provincia de Tierra del Fuego. La menor participación de los recursos coparticipados la realiza la provincia de San Luis y Catamarca, con sólo un 8,0% y 8,5%, respectivamente. El resto se ubica en valores que oscilan entre un 10% y 20%. Las provincias petroleras y con recursos hídricos, por lo general, coparticipan con sus municipios una porción de estos recursos¹⁰. Los porcentajes oscilan entre un 20%, como en el caso de Salta, y un 7%, como en el caso de Santa Cruz. Una excepción lo constituye la provincia de Entre Ríos que participa a sus municipios en el 50% de los ingresos generados por la explotación de sus recursos hídricos.

Con relación a la distribución primaria de los recursos tributarios propios, es decir, el impuesto a los ingresos brutos, inmobiliario urbano y rural, automotores y sellos, se pueden encontrar provincias que sus regímenes de coparticipación municipal presentan una asignación porcentual uniforme para este tipo de recursos, similar en alguna medida al régimen nacional de coparticipación de la ley 23.548, y provincias que tienen una asignación porcentual distinta para cada impuesto. En el Cuadro 10 se puede observar estas diferencias.

¹⁰ Con respecto a las regalías, cabe mencionar que algunas provincias hidrocarburíferas (La Pampa, Formosa, Jujuy) no participan de su producido a los municipios. Tampoco Corrientes, Misiones, Neuquén, Río Negro y San Juan distribuyen el producido de las regalías hidroeléctricas. Otras, en cambio, garantizan la participación de recursos extraordinarios, como los procedentes de moratorias y compensaciones de deudas y créditos con el Estado Nacional (Tomasi, 1998).

El Cuadro 11 describe los criterios utilizados para la distribución secundaria de las transferencias del sistema de coparticipación y la existencia o no de fondos de desarrollo regional o con una asignación específica. Se puede observar que la mayoría de las provincias utiliza como prorrateador dominante la población de cada municipio (columna 1: peso demográfico) con el objeto de igualar las transferencias per capita en todo el territorio provincial.

El segundo criterio más utilizado consiste en distribuir los recursos de coparticipación por partes iguales a cada municipio (columna 5 del cuadro). Este criterio responde al hecho de que ciertos gastos municipales deben realizarse independientemente del tamaño del municipio y por cierto tiende a beneficiar a las jurisdicciones más pequeñas.

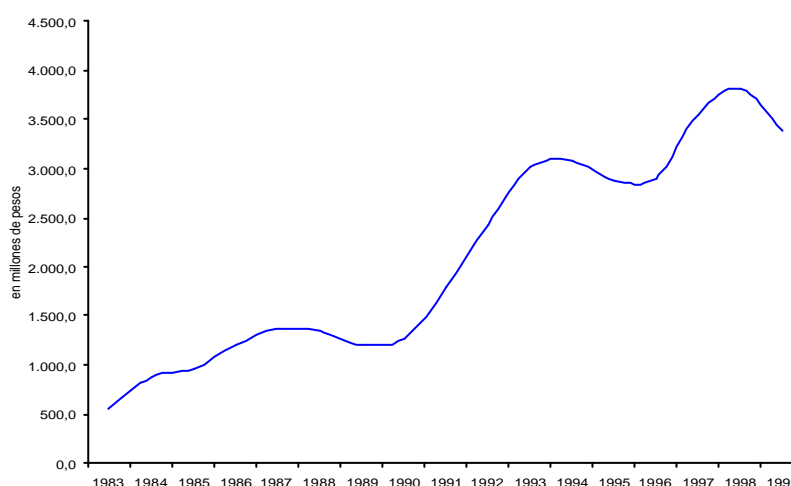
En varios de los regímenes de coparticipación municipal se han adoptado algún criterio devolutivo en la distribución de los recursos. En el cuadro se puede observar tres variantes: una primera asociada a la capacidad tributaria potencial de la jurisdicción (columna 3: capacidad contributiva), la segunda toma como parámetro de distribución la recaudación efectiva de impuestos provinciales en cada municipio (columna 4), y finalmente, en la tercer variante los recursos coparticipados se asignan en base a los ingresos propios municipales (columna 6).

Adicionalmente, tenemos que la asignación de las transferencias a los municipios en el caso de dos provincias (Misiones y Tucumán) se efectúa utilizando coeficientes fijos que no responden a ningún criterio preestablecido. Por otro lado, merece destacarse los criterios utilizados en la provincia de Salta y Chaco para distribuir los recursos de coparticipación. En Salta el criterio dominante es el número de empleados municipales (columna 8); mientras que en el Chaco se utilizan como criterios el gasto corriente (columna 13) y el gasto por habitante (columna 14). Por supuesto que estos mecanismos incentivan el sobre-

dimensionamiento del sector público municipal.

Existen otras modalidades que complementan la distribución de recursos coparticipados a los municipios. Algunas provincias a semejanza del gobierno nacional garantizan un nivel mínimo de transferencias a sus

Figura 6: Evolución de las transferencias del regimen de coparticipación municipal



municipios. Es el caso de Río Negro, Neuquén y La Rioja. Otras realizan aportes reintegrables o préstamos en determinadas circunstancias (en caso de crisis o fuertes desequilibrios presupuestarios) o para la realización de obras públicas. El conocido fondo del Conurbano Bonaerense constituye un régimen especial de distribución de recursos entre los municipios de una región determinada de la provincia de Buenos Aires con el destino de obras de infraestructura social (IDHA, 1999).

La figura 6 muestra la evolución desde el año 1983 de los recursos girados por las provincias a los municipios en el marco de los diferentes regímenes de coparticipación municipal. A lo largo de los años representados se observa un fuerte crecimiento de estas transferencias a partir de la vuelta de la democracia y con posterioridad a la estabilidad económica lograda luego de la instrumentación del plan de convertibilidad.

5. SÍNTESIS Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

A lo largo del presente capítulo hemos analizado la organización institucional, administrativa y financiera de los gobiernos locales en la República Argentina. Por razones de espacio, y de disponibilidad de información, se utilizó un enfoque agregado, tratando de establecer las diferencias más notorias entre la organización municipal en cada provincia.

El análisis abarcó, en el aspecto institucional, la autonomía otorgada por las constituciones provinciales a los gobiernos locales, los requisitos establecidos en dichas normas para la organización municipal de gobierno, las formas de gobierno y las restricciones sobre endeudamiento. En el plano fiscal se abordaron los temas de asignación de responsabilidades de gobierno, el grado de descentralización municipal en cada jurisdicción y la evolución del gasto, tanto en términos de la clasificación económica como su clasificación por finalidad y función.

Con respecto a las responsabilidades de gobierno y a la composición del gasto hemos mencionado una tendencia creciente en el gasto municipal hasta el momento de la crisis del tequila, por otro lado se hizo referencia a la escasa voluntad de los gobiernos provinciales por descentralizar funciones de gobierno al nivel local.

Más adelante, hemos analizado los recursos que disponen los municipios para hacer frente a la prestación de servicios públicos y llevar adelante la gestión municipal. En este aspecto, se destaca la importancia que tienen los recursos girados en el marco de los regímenes de coparticipación municipal y los ingresos no tributarios. Con algunas excepciones los recursos tributarios propios resultan marginales. Por otro lado se mencionó con relación a los ingresos no tributarios el problema derivado de la falta de correspondencia entre las tasas y derechos de usuarios y los beneficios brindados por los municipios. En muchos casos se observan tasas por servicios calculadas como una alícuota que recae sobre un hecho imponible, compitiendo de esta manera con la

imposición provincial.

INFORMACION ESTADISTICA

Cuadro 1

La organización de los gobiernos municipales en Argentina

	Ley organica municipal	Autonomía Institucional	Definición del municipios o comuna por número de habitantes	Poderes			Límites al endeudamiento			Autonomía para otorgar concesiones
				Ejecutivo	Legislativo	Organismo de Control	mayoría requerida en el poder legislativo municipal	límites a los servicios de la deuda sobre presupuesto	restricciones sobre el destino	
Buenos Aires	CP (1994) y Ley 6769 (1958)		cualitativa	si	si	provincial	autorización de la legislatura	< 25%	gasto corriente	plena (3)
Catamarca	Ley 4.640 (1990)	si	> 500	si	si	provincial		< 25%	gasto corriente	plena
Córdoba	Ley 8102 (1991)	si (Ciudades)	> 2000	si	si	si	> 2/3	< 20%	Para obra pública o conversión de deuda ya existente	plena
Corrientes		si (1° y 2° cat.)	> 500				> 2/3	< 25%	gastos ordinarios	
Chaco							> 2/3	< 20%	Para obra pública y servicios públicos	
Chubut: Municipios (1)	Ley 3.098 (1996)	si (1° cat.)	> 800							
Entre Ríos: Municipios	CP (1933)	si (+2000 elec.)	> 500	si	si	no	> 2/3	< 25%	s/l	plena
Entre Ríos: Juntas de Fom	CP (1933)		> 1500	si	si	no	> 2/3	< 25%	Objeto determinado	
Formosa		si	s/l	colegiado	no	no		no pueden endeudarse		
Jujuy							autorización de la legislatura	< 25%	s/l	
La Pampa	Ley 1597 (1995)	si (+ 20.000 hab.)	> 3000				> 2/3	< 20%	Para obra pública	
La Rioja		si	> 500	si	si	no	> 2/3	< 25%	s/l	plena
Mendoza		si	cualitativa	2						
Misiones			cualitativa	2			autorización de la legislatura		s/l	
Neuquén		si (1° cat.)	> 3000	2	2	1	2/3	> 25%	Para obras de mejoramiento	
Río Negro: Municipios	Ley 2.353 (1990)	si (1° cat.)	> 500				autorización de la legislatura	> 25%	Objeto determinado	
Río Negro: Comunas	Ley 2.353 (1990)		> 2000	si	si	si	> 2/3	25%	Objeto determinado	
Salta -municipios			< 2000	si						
Salta - comunas		si (+10.000 hab.)					> 2/3	25%	Objeto determinado	
San Juan		no								
San Luis: Municipios	CP (1987)	si (1° cat.)		2	2	2	> 2/3	25%	Objeto determinado	
San Luis: Comunas	CP (1987)	si (+ 25.000 hab.)	> 1500	si	si	no	> 2/3	25%	gasto corriente	plena
Santa Cruz		no		si	no	no	> 2/3	25%	gasto corriente	plena
Santa Fe - municipios	Ley 2.756 (1985)	si	> 1000	2					Obras públicas	
Santa Fe - comunas	Ley 2.439 (1985)		> 10000	si	si	no	> 2/3	0,25		relativa con la aut legislatura
Sgo del Estero	Ley 5590 (1987)	si (1° cat.)	< 10000	si	si	no				relativa con la aut legislatura
Tierra del Fuego		si	cualitativa	si	si	(2)	> 2/3	25%	s/r	
Tucumán			2000				> 2/3	< 25%	s/r	
Total			5000				autorización de la legislatura	< 20%		

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones provinciales y legislación provincial.

(1) Número de electores. (2) Los municipios de 1° categoría tienen facultades para crear un tribunal de cuentas. (3) El decreto ley 9645/80 establece una serie de requisitos y restricciones para el otorgamiento de concesiones en los municipios.

Cuadro 2
Los gobiernos locales en la República Argentina

	Total gobiernos locales	Número de Municipios, Comunas, Comisiones de Fomento y Comunas rurales			Comunas	Comisiones Municipales	Juntas de Gobierno	Comisiones de Fomento	Comun. Rurales
		1°	2°	3°					
Buenos Aires	134	134							
Catamarca	34	34							
Córdoba	426	249			177				
Corrientes	66	11	15	40					
Chaco	68	8	24	36					
Chubut	45	6	20						19
Entre Ríos	253	31	38			184			
Formosa	37	27						10	
Jujuy	60	21				39			
La Pampa	79	58						21	
La Rioja	18	18							
Mendoza	18	18							
Misiones	75	14	36	25					
Neuquén	55	11	9	13				22	
Río Negro	75	38						37	
Salta	59	59							
San Juan	19	6	4	9					
San Luis	64	18				46			
Santa Cruz	19	14			5				
Santa Fe	363	48			315				
Sgo del Estero	71	5	5	18		43			
Tierra del Fuego	3	2			1				
Tucumán	112	5	9	5					93
Total	2.153	835	160	146	498	128	184	90	112

Fuente: Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias. Subsecretaría de Programación Regional

adro 3

tor Público Municipal. Gasto municipal por categoría económica, 1993-1998

millones de pesos

concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	var. nominal	Período 1998-93 var. %	var. prom anual
Gastos Corrientes	5.602	6.018	5.837	5.910	6.348	6.704	1.102	19,7%	3,;
Gasto nominal	3.623	3.904	3.830	3.830	3.980	4.131	508	14,0%	2,3
Gastos de consumo y servicios	1.727	1.839	1.750	1.759	1.997	2.157	430	24,9%	4,7
Impuestos	13	20	13	10	11	0	(13)	-100,0%	-16,7
Impuestos de la propiedad	32	32	47	77	84	115	83	259,3%	43,2
Transferencias corrientes	208	224	198	234	276	301	94	45,0%	7,5
Gastos de capital	1.094	1.226	993	799	1.116	1.262	168	15,4%	2,0
Inversión real directa	1.060	1.175	946	764	1.080	1.228	167	15,8%	2,6
Transferencias de capital	14	15	13	13	14	14	0	2,8%	0,5
Inversión financiera	19	36	35	23	22	20	1	4,5%	0,8
Gastos totales	6.696	7.244	6.830	6.709	7.465	7.966	1.271	19,0%	3,;

nte: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Programación Regional

Cuadro 4
Sector Público Municipal
Ejecución del gasto por finalidad y función
en miles de pesos

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997
Total Gasto Municipal	6.696	7.244	6.830	6.709	7.400
I - ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	2.390	2.559	2.425	2.296	2.400
. Legislativa	344	372	357	360,0	360,0
. Judicial	0	0	0	44,9	44,9
. Dirección Superior Ejecutiva	492	534	506	975,3	1.000,0
. Administración Fiscal	746	803	762	426,6	426,6
. Control de la Gestión Pública	33	38	39	45,8	45,8
. Información y Estadísticas Básicas	23	31	32	38,7	38,7
. Otros	752	781	729	404,8	404,8
II - SERVICIOS SOCIALES	3.683	3.925	3.703	3.648	4.000
. Salud	628	749	769	687,0	749,0
. Promoción y Asistencia Social	237	247	215	355,9	355,9
. Seguridad Social	0	0	0	7,4	7,4
. Educación y Cultura	183	224	258	388,0	388,0
. Ciencia y Técnica	3	19	10	0,2	0,2
. Trabajo	2	2	6	0,8	0,8
. Vivienda y Urbanismo	501	526	455	204,6	204,6
. Servicios Especiales Urbanos	2.033	2.054	1.951	1.958,7	2.054,0
. Otros Servicios Sociales	97	104	40	45,1	45,1
III - SERVICIOS ECONOMICOS	591	729	656	690	800
. Energía, Combustible y Minería	28	39	36	18,8	18,8
. Comunicaciones	12	9	12	16,5	16,5
. Transporte	321	380	353	490,3	490,3
. Ecología y Medio Ambiente	73	87	77	95,4	95,4
. Actividades Primarias	5	10	6	6,6	6,6
. Actividades Secundarias	5	6	6	9,2	9,2
. Comercio, Turismo y Otros Servicios	46	48	43	46,5	46,5
. Seguros y Finanzas	0	0	3	0,0	0,0
. Otros	100	150	119	6,8	6,8
IV - DEUDA PUBLICA	32	32	47	75	75
. Servicios de la Deuda Pública	32	32	47	74,9	74,9

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional

Cuadro 5
Sector Público Municipal
Ejecución del gasto por finalidad y función
participación porcentual

Concepto	1993	1994	1995	1996	1
Total Gasto Municipal	100%	100%	100%	100%	11
I - ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	35,7%	35,3%	35,5%	34,2%	33
. Legislativa	5,1%	5,1%	5,2%	5,4%	5
. Judicial	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0
. Dirección Superior Ejecutiva	7,3%	7,4%	7,4%	14,5%	14
. Administración Fiscal	11,1%	11,1%	11,2%	6,4%	6
. Control de la Gestión Pública	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0
. Información y Estadísticas Básicas	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0
. Otros	11,2%	10,8%	10,7%	6,0%	6
II - SERVICIOS SOCIALES	55,0%	54,2%	54,2%	54,4%	54
. Salud	9,4%	10,3%	11,3%	10,2%	9
. Promoción y Asistencia Social	3,5%	3,4%	3,2%	5,3%	6
. Seguridad Social	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0
. Educación y Cultura	2,7%	3,1%	3,8%	5,8%	5
. Ciencia y Técnica	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%	0
. Trabajo	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0
. Vivienda y Urbanismo	7,5%	7,3%	6,7%	3,0%	3
. Servicios Especiales Urbanos	30,4%	28,4%	28,6%	29,2%	28
. Otros Servicios Sociales	1,5%	1,4%	0,6%	0,7%	0
III - SERVICIOS ECONOMICOS	8,8%	10,1%	9,6%	10,3%	11
. Energía, Combustible y Minería	0,4%	0,5%	0,5%	0,3%	0
. Comunicaciones	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0
. Transporte	4,8%	5,3%	5,2%	7,3%	8
. Ecología y Medio Ambiente	1,1%	1,2%	1,1%	1,4%	1
. Actividades Primarias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0
. Actividades Secundarias	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0
. Comercio, Turismo y Otros Servicios	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0
. Seguros y Finanzas	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0
. Otros	1,5%	2,1%	1,7%	0,1%	0
IV - DEUDA PUBLICA	0,5%	0,4%	0,7%	1,1%	1
. Servicios de la Deuda Pública	0,5%	0,4%	0,7%	1,1%	1

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional

Cuadro 6
Indicadores seleccionados del gasto municipal. Año 1997

	Gasto en personal/Gasto total -en %-	Gasto en capital/Gasto total -en %-	Gasto en personal -en \$ por agente-	Servicios sociales/ Gasto total -en %-	Servicios gubernamentales /Gasto total -en %-	Servicios especiales urbanos/ Gasto en servicios sociales -en %-
Buenos Aires	49,8%	12,5%	976	61,0%	30,1%	53,1%
Catamarca	72,7%	13,3%	603	43,3%	38,0%	47,2%
Córdoba	47,5%	21,0%	1.307	55,4%	32,2%	33,3%
Corrientes	50,8%	18,0%	561	33,5%	49,9%	70,5%
Chaco	81,0%	3,6%	841	30,3%	57,6%	76,8%
Chubut	51,5%	21,8%	1.185	56,7%	29,3%	52,7%
Entre Ríos	55,1%	16,1%	783	59,2%	26,9%	62,6%
Formosa	64,3%	12,0%	579	41,9%	46,0%	83,2%
Jujuy	63,9%	12,1%	681	38,3%	44,5%	53,1%
La Pampa	42,3%	12,4%	839	61,4%	27,9%	37,8%
La Rioja	84,6%	5,9%	771	35,6%	55,9%	87,5%
Mendoza	61,8%	12,6%	700	40,3%	38,4%	68,8%
Misiones	56,1%	17,9%	721	37,8%	49,0%	64,5%
Neuquén	62,8%	12,3%	1.100	47,8%	38,4%	53,3%
Río Negro	56,4%	13,8%	1.084	46,5%	44,6%	48,2%
Salta	56,4%	20,8%	730	35,7%	44,1%	71,8%
San Juan	63,9%	16,9%	941	31,7%	48,5%	46,9%
San Luis	46,2%	29,0%	704	46,3%	35,8%	80,6%
Santa Cruz	63,2%	16,0%	810	52,5%	39,4%	64,3%
Santa Fe	48,6%	18,1%	1.030	57,9%	27,7%	48,8%
Sgo del Estero	60,1%	18,9%	694	50,6%	26,1%	61,7%
Tierra del Fuego	67,0%	13,4%	2.070	35,3%	54,9%	38,8%
Tucumán	57,0%	14,8%	640	47,6%	28,8%	58,6%
Total	53,3%	14,9%	915	54,2%	33,5%	52,2%

Fuente Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Programación Regional

adro 7

Resos Municipales

Millones de pesos y en % del total de ingresos

	1993		1994		1995		1996		1997	
Resos propios	3.025	53%	3.550	58%	3.346	57%	3.488	59%	3.730	57%
Impuestos	169	3%	179	3%	157	3%	176	3%	207	3%
Impuesto a los automotores	113	2%	118	2%	109	2%	127	2%	144	2%
Impuesto inmobiliario urbano	34	1%	33	1%	25	0%	31	1%	41	1%
Impuesto a los ingresos brutos	23	0%	27	0%	23	0%	18	0%	22	0%
Tributarios	2.855	50%	3.371	55%	3.188	55%	3.312	56%	3.522	54%
Transferencias	2.643	47%	2.559	42%	2.496	43%	2.438	41%	2.766	43%
Total Ingresos municipales	5.668	100%	6.108	100%	5.841	100%	5.926	100%	6.495	100%

fuente: Subsecretaría de Programación Regional

Cuadro 8
Asignación de potestades tributarias

	Impuesto a los ingresos brutos		Inmobiliario		Automotores
	directo	convenio multil.	urbano	rural	
Buenos Aires	P	P	P	P	P
Catamarca	P	P	P	P	P
Córdoba	P	P	P	P	M/P
Corrientes	P	P	P	P	P
Chaco	P	P	M	M	M
Chubut	M	P	M	M	M
Entre Ríos	P	P	P	P	P
Formosa	P	P	M	P	M
Jujuy	P	P	P	P	M
La Pampa	P	P	P	P	P
La Rioja	P	P	P	P	P
Mendoza	P	P	P	P	P
Misiones	P	P	P	P	P
Neuquén	P	P	P	P	M
Río Negro	P	P	P	P	P
Salta	P	P	M	P	M
San Juan	P	P	P	P	P
San Luis	P	P	P	P	P
Santa Cruz	P	P	M	P	M
Santa Fe	P	P	P	P	P
Sgo del Estero	P	P	P	P	P
Tierra del Fuego	P	P	M	P	M
Tucumán	P	P	P	P	P

Fuente Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Programación Regional

Cuadro 9**Tasas, derechos y contribuciones municipales**

en millones de pesos y en % del total

	1996		1997	
Alumbrado, barrido y limpieza	1.297	40%	1.380	40%
Inspección, seguridad e higiene	717	22%	819	24%
Servicios sanitarios	142	4%	123	4%
Marcas y señales	26	1%	24	1%
Conservación y mejoramiento de la red vial	101	3%	97	3%
Derechos de habilitación	10	0%	16	0%
Permiso de edificación	42	1%	49	1%
Derechos de oficina	74	2%	78	2%
Derechos de ocupación y util. del espacio público	45	1%	54	2%
Tasa de inspección veterinaria	28	1%	30	1%
Contribución de mejoras	70	2%	83	2%
Uso de instalaciones municipales	24	1%	4	0%
Concesiones y locaciones de instalaciones municipales	7	0%	13	0%
Multas y cargos	52	2%	138	4%
Registro de conductor	6	0%	5	0%
Infracciones de tránsito	22	1%	21	1%
Tasa sobre energía eléctrica	68	2%	83	2%
Tasa de bromatología	5	0%	3	0%
Espectáculos públicos	6	0%	11	0%
Publicidad y propaganda	18	1%	38	1%
Otros	451	14%	347	10%
Total	3.209	100%	3.416	100%

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional

dro 10

Centajes asignados a los Municipios y Comunas en los regímenes de coparticipación municipal

	Coparticipación federal de impuestos	Regalías	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotores	Sellos
			directos	Conv. Multilateral	Urbano	Rural		
Buenos Aires	16,1%		16,1%	16,1%	10,0%	16,1%	16,1%	16,1%
Comarca	8,5%		10,0%	20,0%	20,0%	10,0%	70,0%	
Catamarca	20,0%		20,0%	20,0%	100,0%	20,0%		
Chubut	12,0%		12,0%	12,0%		12,0%	100,0%	12,0%
Córdoba	15,5%		15,5%	15,5%				15,5%
Corrientes	10,0%	(4)			24,0%			
Entre Ríos	14,0%	50,0%				24,0%	60,0%	
Formosa	12,0%		12,0%	12,0%		12,0%		12,0%
Jujuy (1)								
Mendoza	10,7%		21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%
Misiones	10,7%		20,0%	20,0%			50,0%	
Neuquén	14,0%	12,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	70,0%	14,0%
Paraná	12,0%		12,0%	12,0%	12,0%	12,0%	78,0%	
Río Negro	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%	15,0%		15,0%
Santa Cruz	10,0%	10,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	40,0%	
Santa Fe	12,0%	20,0%	12,0%	12,0%		12,0%		12,0%
Tierra del Fuego								
Tucumán	8,0%		16,0%	16,0%	16,0%	16,0%	16,0%	2,4%
Valle del Sur	11,0%	7,0%	40,0%	40,0%				
Zacatecas	13,4%		13,4%	13,4%	50,0%	50,0%	90,0%	
Chaco	15,0%		25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	40,0%	25,0%
Magdalena	25,0%		45,0%	45,0%				
San Juan	23,1%	20,0%			19,0%	19,0%	86,2%	45,0%

Regimen suspendido por leyes de emergencia. (2) Parcialmente suspendido por convenio financiero. (3) Suspendido por convenio financiero con los municipios. (4) El municipio participa el 14,4% de las regalías hidroeléctricas y el 16% de las regalías petrolíferas.

Nota: Subsecretaría de Programación Regional

dro 11

ímenes de coparticipación municipal: prorratedores más utilizados en la distribución secundaria de recursos

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	FD	FC
Buenos Aires	■		■									■			■		
Comarca	■			■	■	■										si	
Joba	■				■											si	
rientes	■	■														si	
co					■	■		■									si
but	■			■	■		■				■				■		
e Ríos	■				■	■			■								
nosa	■				■	■										si	
y																	
'ampa	■			■	■	■										si	
lioja																	
doza	■			■	■		■				■						si
ones											■						
quén	■				■	■				■							
Negro	■				■	■	■				■					si	
a	■	■					■						■	■			
Juan																	
Luis	■								■								
ta Cruz	■				■												
ta Fe	■			■	■	■					■						
del Estero	■	■		■	■	■			■								
a del Fuego	■			■	■												
umán					■						■						

nte: Tomasi (1998)

is: (1) Peso demográfico. (2) Inversa del pesos demográfico. (3) Capacidad contributiva. (4) Aporte a la recaudación de recursos coparticipados. (5) P
 ursos propios. (7) Producción de bienes gravados por tributos coparticipados. (8) Planta de empleados municipales. (9) Índice de pobreza. (10) C
 tante. (11) Coeficientes fijos (12) Rendimiento del sistema de salud. (13) Erogaciones corrientes. (14) Gasto total por habitantes. (15) Superficie del
 los para desequilibrios transitorios. (FC) Fondo de compensación. (FI) Fondos específicos para inversión en trabajos y obras públicas. (CT
 ntralización adm. tributaria.

Capítulo 2

Los determinantes económicos, institucionales y políticos de la conducta fiscal municipal: Un enfoque econométrico.

En este capítulo se complementará el análisis desarrollado en capítulo anterior con un estudio de tipo corte transversal sobre los determinantes de la conducta fiscal municipal. Este análisis busca identificar cuantitativamente el efecto sobre las finanzas provinciales de distintas variables económicas, institucionales y políticas.

Entre los determinantes económicos se incluyen aquellos ya identificados en la literatura especializada (ver Gasparini y Porto (1994) (1998), Ponce (1998), Porto y Porto (1995)). Por ejemplo, la capacidad de obtener recursos propios por parte del municipio. Esta variable se estimará por una serie de indicadores tal como el valor bruto de la producción (obtenido a partir de información censal) o el consumo de energía eléctrica. También se tendrá en cuenta variables que afecten la demanda de bienes públicos tal como población, NBI, etc. Finalmente, un determinante central de la decisión de gasto local son las transferencias recibidas desde la provincia.

Por el lado de los determinantes institucionales un aspecto que tiene especial importancia es la asignación de potestades de impuestos y gastos entre la provincia y el municipio. Como se menciona en la literatura (ver Eichengreen and von Hagen (1996)), los incentivos a seguir conductas fiscales responsables es función (otros factores constantes) del grado de desbalance fiscal vertical entre municipios y el gobierno provincial. Como se muestra en Subsecretaría de Programación Regional (1998) existe una interesante variabilidad en este aspecto entre municipalidades ubicadas en distintas jurisdicciones provinciales.

Una segunda variable institucional que se analizará son los regímenes de coparticipación provinciales. En un trabajo previo (ver Sanguinetti and Tommasi (1997)), se realiza un estudio detallado de las distintas características de estos regímenes aunque no se analiza sus consecuencias en términos de la conducta fiscal municipal. Nuevamente, existe una interesante variabilidad entre distintas provincias respecto de esta institución fundamental. Por un lado, algunas jurisdicciones no tienen un régimen preestablecido y

recurren a convenios que se renegocian anualmente. Por otro lado, entre aquellas jurisdicciones que tienen regímenes, existen interesantes diferencias, por ejemplo, en términos de los criterios o reglas que se usan para distribuir los fondos. Un criterio muy usado es población, densidad o ingreso local, pero también existen aquellas jurisdicciones que utilizan gastos municipales o empleados públicos en sus fórmulas de asignación de fondos. Sin duda estos diferentes criterios tienen consecuencias a la hora de la toma de decisiones fiscales locales y el ejercicio econométrico que se presenta mas abajo se propone cuantificar estos efectos.

Finalmente, también se analiza el efecto sobre las finanzas municipales de variables de tipo políticas como por ejemplo, la afiliación partidaria del intendente vis a vis la del gobernador, la presencia de gobierno dividido en la legislatura local, la ocurrencia próxima de elecciones, etc. Varios estudios (ver, por ejemplo, Alt and Lowry (1994), McCubbins, (1991), Jones, Sanguinetti and Tommasi (1998)) han encontrado que la configuración política descrita por estas variables han tenido efectos significativos en la conducta fiscal de los gobiernos tanto nacionales como provinciales. En esta parte del trabajo se analizará hasta que punto dichos resultados se pueden extender a la órbita municipal.

1. Fuentes de información y definición de las variables.

Para realizar el análisis econométrico se construyó una base de datos que combina información proveniente de tres fuentes. Por un lado, se obtuvo de la subsecretaria de relaciones fiscales con las provincias las series de gasto, recursos propios y transferencias hacia los municipios para un grupo de 10 provincias. En particular la información cubre los años 1994 1996 y abarca un conjunto de 10 provincias: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Salta., Juan, Tucumán, La Rioja, Neuquén y Santa Cruz. Por otro, la información socioeconómica provincial, (producción, NBI y población) fue obtenida a partir del INDE. Finalmente, como resultado de otro proyecto de investigación (ver Jones, Sanguinetti and Tommasi (1998), (1999)), se dispone de datos sobre variables institucionales y políticos a nivel provincial y municipal.

En la Tabla xx se describe, para las provincias que integran la muestra, la cantidad de municipios de cada jurisdicción, y algunos estadísticos respecto de tres variables socioeconómicas claves como población, población con NBI y producción bruta. El propósito de esta tabla es mostrar que entre provincias y dentro de cada provincia también existe una alta variabilidad en el número y tamaño de municipios. Por ejemplo, Buenos Aires, una de las jurisdicciones más desarrolladas y más poblada, es una de las provincias con más municipios, 134 en total. Mendoza, otra provincia relativamente rica,

en cambio no sigue este patrón habiendo dividido su territorio en solo 18 jurisdicciones. Por otro, dentro de las provincias pobres, encontramos a Misiones con una administración territorial bastante descentralizada integrada por 75 municipios, mientras que Tucumán solo tiene 19 municipios.

Al interior de cada provincia existe una alta variabilidad en el tamaño de los gobiernos locales. En Buenos Aires el municipio más pequeño tiene un poco menos de 1500 habitantes mientras que el más grande supera el millón de habitantes. En algunas provincias pobres como Salta o Misiones, existen municipalidades con menos de 400 habitantes. En términos de actividad económica y pobreza también se repiten las grandes diferencias. Por ejemplo en Salta existen municipios donde el 87% de la población está identificada como NBI (ver tabla xx).

La tabla yyy muestra que existen diferencias importantes en el nivel de gasto de gasto municipal entre provincias. Tucumán por ejemplo tiene uno de los mayores niveles de gasto per capita en 1996 de aproximadamente 409 pesos por habitante por año, mientras que Misiones tiene uno de los menores con 145 pesos por año. Las diferencias existentes entre provincias no nos deberían sorprender dadas la alta libertad para fijar las distintas atribuciones de gasto que tiene cada jurisdicción. Sin embargo tal como se muestra en la tabla también existen significativas diferencias en el gasto per capita al interior de cada provincia....

Las variables institucionales y políticas tiene efecto sobre las decisiones de gasto de los municipios en tanto y cuanto afectan la distribución ex-ante y ex-post de recursos entre la provincia y el municipio. En particular, el hecho de que a nivel provincial existe un importante masa de recursos que se comparte entre las diversas jurisdicciones, puede llevar a dar origen a un problema de recursos comunes donde los gobiernos locales tiene incentivos a sobre gastar ya que el financiamiento proviene de recursos provinciales comunes. En dicho comportamiento estar influido también por la medida en que los gobiernos provinciales tengan ex-ante incentivos a asistir a un municipio en problemas. Ello dependerá a su vez del costo para el municipio de ajustar como también del costo político para la provincia de no recurrir en su ayuda.

La tabla ccc describe una serie de variables institucionales que la literatura ha enfatizado como afectando los incentivos de los gobiernos locales a comportarse en forma oportunista. Por ejemplo un aspecto importante es hasta que punto diferencias en la estructura institucional del municipio, en términos del grado de centralización o descentralización de las decisiones, ha afectado las decisiones de gasto. Nuestra hipótesis

de trabajo es que la existencia de otras instancias de decision que tambien deben aprobar las politicas municipales le dan mas estabilidad a las politicas y a su vez funcionan como un mecanismo de chequeo y control que reducen la posibilidad de conductas oportunisticas (y hasta de corrupcion). Es por esos que hemos construido una variable dummy que toma el valor de 0 cuando la autoridad municipal recae en solo una persona (el intendente), 1 cuando adicionalmente existe un consejo municipal asesorando al intendente, y 2 cuando tambien existe una asamblea local con poderes legislativos y elegida independiente, aparte del intendente. Como se ve en la tabla bbb la mejora de la provincia tiene una interesante variacion en la forma institucional en que se organizan sus municipios.

Como se indico en el capitulo I las provincias Argentinas tienen un alto grado de autonomia en lo que respecta a la organizacion municipal y ello se ha reflejado en distintos aspectos relacionados en el (definición gob local, número de municipios, grado de centralización de gasto e ingresos, etc.). Los cuadros siguientes tienen por objeto mostrar las variables que se utilizarán en el análisis estadístico.(VER)

Entre las variables que afectan el costo de los gobiernos subnacionales a ajustarse a shocks en su finanzas y por lo tanto los incentivos del gobierno provincial a recurrir en su auxilio esta la asignación de potestades tributarias. Como sugieren Eichengreen y von Hagen (1996), la probabilidad de bailout por parte de la provincia se incrementa con el nivel de desequilibrio vertical y este es mayor cuando menos capacidad de obtener recursos propios tengan las jurisdicciones. En la tabla ddd se muestra un indicador de descentralización tributaria a nivel municipal (ver Subsecretaría de Programación Regional (1998)). El indicador va de 0 a 3 indicando el número de impuestos provinciales que son descentralizados (administrados) por los municipios.

Una segunda variable de relevancia tiene que ver con las distintas características del sistema de coparticipación provincial. En Sanguinetti and Tommasi (1997) se presenta una detallada comparación de los mismos. En tal sentido, y como se menciona en el capitulo I, las provincias se pueden clasificar entre aquellas donde no existe legislación sobre este aspecto (y la distribución de fondos se realiza en función de acuerdos ad-hoc), y aquellas otras donde existe una ley que regula estas transferencias entre las provincias y los municipios. La información de la tabla 22 indica que de la muestra de jurisdicciones solamente La Rioja y Misiones no tienen sistema de coparticipación provincia-municipios.

Finalmente, tal como se indico previamente, la relacion fiscal entre la provincia y municipios, en particular los incentivos de las autoridades provinciales en socorrer a los municipios esta afectyado por variables de tipo politico. En particular interesa analizar si las municipalidades pertenecientes a distintos partidos politicos tien un comportamiento fiscal (decisiones de gasto) diferente. Estas diferencia spodrian originarse en dustinta ideologia respecto de la vision de la politica fiscal, incluyendo la vsion de sobre el tema distributivo, tamaño deñ estado, objetivos del gobierno, etc.. Tambien importante es analizar si la presencia de diferentes partidos politicos a nivel municipal y provincial tuiene algun egecto sobre las decisiones de gasto de los muncipios.

Table 22 presents the distribution of these political variables in the sample of provinces and municipalities in 1991-1995. We observe that, with the clear exception of La Rioja where all municipalities belongs to the party in power (Peronist), in the rest of the jurisdictions we have municipalities run by parties different from those in power at the provincial level.

2. Resultados de la estimación.

Table 23 shows the result of the estimation. We start estimating a basic economic model where municipal expenditures per capita is regressed against a constant, transfers per capita and a size-type variable (we alternative use gross output or population). In this basic economic model we also include a poverty-type variable given by percentage of households with basic needs. The basic economic model is then extended to include the various institutional and political variables that were indicated above.

We see that a significant determinant of municipal expenditures is the level of transfers received from the provincial government. This is not surprising given the lower level of fiscal decentralization that we have in most provinces. Local gross production and population are not significant in most regression. Again, this result can be explained by the fact that because of transfers from the provincial government local, local decisions on expenditure are not related to the real value of local tax base and or the size of the jurisdiction. The indicator of poverty also does not seem to have a significant effect on local expenditure decisions. On the hand, many of the provincial dummies (not shown) are significant when included in the basic regression.

The inclusion of the institutional variables in the basic estimation shows that both decentralization of taxes and the existence of a tax sharing ("coparticipation") regime have a significant and positive effect on municipal expenditures (see R5 and R6). Still, these results are not robust when we include provincial dummies indicating that we are picking up provincial-type effects (this is also consistent with the fact that these variables do not vary across municipalities within the same province). Nevertheless, this does not happen with the variable representing power decentralization within each municipality. As we see (column R7 and R8) this variable comes out with the predicted sign and is significant, suggesting that, other things constant, municipalities where power is distributed among various organisms (for example, a mayor and a local assembly) have spent less.

When we introduce the political variables (see R9) we observe that party affiliation of the mayor in each locality have a significant effect on municipal expenditures. In particular, UCR municipalities seem to behave more restrictive compared to administrations of the other parties (PJ and provincial parties). In column R10 we include in the regression the dummy that identifies where the mayor is of the same party of the governor. We see that this variable comes positive and significant in all regressions. Thus, other things constant, a municipality of the same party affiliation of the provincial governor spends more than otherwise. This result could reflect the political weakness of the governor that, in the proximity of elections (and that was so in 1994), need local authorities to gather votes in favor of his party, especially when he himself runs for re-election. Notice that this result is robust to the inclusion of provincial dummies and other regressors, like the power decentralization variable and party affiliation of the mayor (see R11 and R12).

BIBLIOGRAFÍA

Alt, James and Robert Lowry (1994) "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence From the States" *American Political Science Review* 88(4): 811-828.

Eichengreen, Barry and Jürgen von Hagen (1996) "Federalism, Fiscal Restraints, and

European Monetary Union” American Economic Review 86.

Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1998) “Política, Instituciones y Performance Fiscal en las Provincias Argentinas”. Publicado en Federalismo y Gobiernos Locales, Universidad Nacional de La Plata.

Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1999) Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces” in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds) Budget Institutions and Fiscal Outcomes Chicago ; NBER-University of Chicago Press. Forthcoming.

Gasparini, L. y Porto, A. (1994): "Descentralización Fiscal. El Caso del Nivel Municipal de la Provincia de Buenos Aires". Mimeo. Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, L. y Porto, A. (1998): Salarios, Empleo y Gasto Público en el Sector Público Municipal de la Provincia de Buenos Aires. Publicado en Federalismo y Gobiernos Locales, Universidad Nacional de La Plata.

McCubbins, Mathew (1991) “Party Governance and U.S. Budgets: Divided Government and Fiscal Stalemate” In Alesian and Carliner (eds) Politics and Economics in the Eighties. Chicago: University of Chicago Press.

North (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

Ponce, C. (1998): "Los determinantes del Gasto Publico Local: Teoría y Evidencia Empírica de los Municipios de la Provincia de Córdoba". Publicado en Federalismo y Gobiernos Locales, Universidad Nacional de La Plata.

Porto A. and porto G. (1995): "Tamaño del Sector Publico Municipal en la provincia de Buenos Aires. Teoría y Estimaciones. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Río Cuarto.

Poterba, J. (1994): State responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics". Journal of Political Economy.

Sanguinetti, Pablo and Mariano Tommasi (1997) “The Economic and Institutional Determinants of Provincial Budget Outcomes : Argentina 1983-1996.” Unpublished Manuscript, Inter-American Development Bank.

Subsecretaría de Programación regional (1998): Coparticipación de Recursos entre provincias y Municipios, Mimeo.