



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Trabajo de Investigación

Comportamiento fiscal y descentralización en los municipios de la Provincia de Buenos Aires

Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales

Director: Walter Rosales

Alumna: Noelia Massaccesi

noelia0082@hotmail.com

1. Presentación

El propósito de este documento es explorar empíricamente el grado y variación de la descentralización en los municipios de la Provincia de Buenos Aires a lo largo de las últimas décadas y su comportamiento fiscal.

La descentralización se define como un proceso de políticas públicas que en su conjunto traspasan responsabilidades, recursos o autoridad desde el gobierno central a los gobiernos sub nacionales, y donde estos últimos están dotados de autonomía. Este proceso está sucediendo en la mayoría de los países del mundo.

En cualquier sistema descentralizado de gobierno existe un equilibrio difícil entre las economías de escala, asociadas con un mayor tamaño y las pérdidas en eficiencia obtenida por la adecuación de las decisiones de gasto a las preferencias y prioridades locales, asociadas con un menor tamaño y mayor representatividad y rendición de cuentas.

La implementación de una descentralización amplia en la provincia de Buenos Aires supone un desafío, dado un conjunto de rigideces normativas, disparidades económicas entre municipios y en función de una gran heterogeneidad socioeconómica.

La constitución de la provincia de Buenos Aires, es una de las pocas, junto con Santa Fe y Mendoza, que aún no reconoce la autonomía municipal, a pesar de que fue reformada después de la constitución nacional en 1994, esto significa que los municipios bonaerenses no están en condiciones de cobrar impuestos, solo tasas y contribuciones de mejoras. Esto significa que por cada tributo que cobra el municipio debe brindar una contraprestación específica de bien o servicio público.

La falta de autonomía se traduce en limitadas potestades tributarias que se contrastan con una alta demanda de bienes públicos. Ante la falta de correspondencia entre ingresos y gastos, emerge la necesidad de un régimen de transferencias intergubernamental, el cual presenta fallas de diseño. También se observan limitaciones en diversas funciones regulatorias a nivel local, las cuales en las prácticas deben ser validadas en organismos de la administración provincial. La explicación estándar de los déficits fiscales consiste en que éstos surgen como resultado de los intentos por suavizar el consumo por parte del gobierno de menor nivel.

Este régimen en la provincia de Buenos Aires, se basa principalmente en la Ley N° 10.559 y modificatorias y, adicionalmente, existen regímenes especiales complementarios que generan transferencias tanto del gobierno provincial como nacional a los Municipios bajo diferentes modalidades.

Los gobiernos locales tienen a su cargo la provisión de servicios urbanos y rurales. Ser el “primer mostrador del estado” como se pronuncia habitualmente, hace que la demanda de los habitantes hacia los gobiernos locales sea alta y creciente.

La creación de municipios de tamaño de población relativamente pequeños, se caracterizan en general por altos niveles de gasto per cápita y baja capacidad tributaria local. Esto tiene como resultado que el conjunto de sus habitantes no alcanzarían a financiar los servicios mínimos brindados por el estado (recolección de residuos, alumbrado público, seguridad) y más aún las nuevas responsabilidades como son el acceso a la salud y los años iniciales de educación que termina volviéndolos transferencia dependientes.

También es una realidad que desde el año 1983 a la fecha se han creado 10 municipios en la provincia y se acumulan más de 40 diferentes pedidos de división¹ distribuidos a lo largo de 35 municipios. El más reciente Lezama, constituido en el 2009. Algunos ejemplos son la delegación de 30 de Agosto, en el partido de Trenque Lauquen, Abasto en La Plata, Banfield en Lomas de Zamora, Quequén en Necochea. A ellos corresponde sumar los cuatro reclamos surgidos en La Matanza, donde se superponen demandas de división independientes entre sí. Gregorio de Laferrère, Juan Manuel de Rosas, La Matanza y Tapiales, entre otros.

Desde el regreso de la democracia al año 2016 la participación del gasto municipal en el consolidado provincial más municipios, nunca resulto inferior al 26 % llegando a picos de 34% respecto de la totalidad de los gastos provinciales. Es un claro ejemplo de las amplias variaciones en el alcance de la descentralización fiscal. Si se presta atención a los recursos, los resultados no son los mismos. El alcance de la descentralización nunca alcanzo un porcentaje mayor al 23% respecto de la totalidad de los recursos de la provincia. Esto se explica en el marco de las distintas potestades tributarias con que cuenta la provincia y las limitaciones propias de los municipios.

Con el propósito de presentar los lineamientos de un modelo de finanzas públicas municipales desde lo normativo y también desde lo positivo, es que se realiza este trabajo.

Para lograr este objetivo, el trabajo se organiza de la siguiente forma: en la sección 2 se desarrolla el marco teórico donde se presenta el concepto de descentralización y sus implicancias fiscales. En la sección 3 y 4 se aborda el caso de la provincia de Buenos Aires, considerando las dimensiones demográficas, socioeconómicas, y fiscales. En la sección 5 se calcula el grado de descentralización fiscal a lo largo de las últimas décadas. En la sección 6 y 7 la financiación y los gastos municipales. En la sección 8 la fragmentación municipal. Finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones.

2. Marco Teórico

2.1. Que es la descentralización

Los primeros antecedentes de la descentralización provienen de Alexis de Tocqueville en el siglo XIX. El significado ha sido un objeto de estudio que ha despertado el interés de diferentes disciplinas desde la década de 1950 hasta nuestros días. (Finot, 2011).

La descentralización inicia el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) y regionales (estados, provincias, departamentos). De esta forma, se reduce la dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno sub-nacional. También permite la adaptación de la toma de decisiones a las realidades de cada lugar.

¹ De acuerdo a datos del Ministerio de Gobierno de la provincia de Buenos Aires y la Asociación Provincial para el Reconocimiento de Nuevos Municipios, sobre un total de 135 municipios se registran 43 reclamos de división municipal. En algunos casos, el reclamo ha estado concentrado en una localidad, la cual demanda que una parte del municipio del que forma parte, se separe para conformar una nueva unidad territorial. En otros casos varias localidades de un mismo departamento se han unido en un único reclamo para demandar que una parte del municipio se separe a fin de formar una nueva unidad municipal. Por último, en algunos casos el reclamo de división se ha extendido a través de más de un municipio, donde localidades de diferentes departamentos se unieron en un mismo reclamo para demandar la formación de una nueva unidad con porciones del territorio actual de más de un municipio.

La descentralización es polisémica, lo que significa diferentes cosas a diferentes personas y en los distintos estados del mundo donde se ha implementado, particularmente a partir de la década de 1980, comienzan a delimitarse diferentes tipos de descentralización, como si fueran diferentes sabores del mismo producto (Faguet, 2019).

De acuerdo a la descripción de (Falleti, 2005), se distinguen tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal. La primera permite el dictado de la carta orgánica al municipio mediante la cual establece sus instituciones y la posibilidad de participación ciudadana en la vida pública. La segunda expuesta a través de la potestad de organización interna para el ejercicio pleno de las tres funciones que le son atribuibles; y por último la fiscal, que se refiere a la potestad de obtener y administrar sus propios recursos y gastos.

El reconocimiento del municipio como el actor más cercano a la realidad local, le asigna un amplio margen de decisión respecto a la distribución que tendrán los servicios básicos y programas sociales dentro de su jurisdicción. Es el municipio el que carga con el poder de negociación y acercamiento con sus poblaciones. La proximidad con el vecino le permite diagnosticar efectivamente las realidades locales y entender las diferencias territoriales y poblacionales inmersas en ellas. La descentralización permite reducir la distancia y la responsabilidad entre los que producen bienes y servicios públicos y los que los consumen. (Faguet, 2019).

2.2. Ventajas y desventajas

El teorema de la descentralización de Oates, hace referencia a las ganancias de bienestar de una provisión de bienes, producidas bajo ciertas condiciones. Las preferencias comunes en el consumo y el costo de provisión de bienes públicos en una misma localidad resultan más eficientes en pequeñas comunidades. (Oates, 1972)

Está implícito en los conceptos señalados, que la descentralización se encuentra dentro de la función de asignación que debe desarrollar el gobierno local. Este tiene la posibilidad de entregar los niveles de bienes públicos demandados por los ciudadanos de la localidad. A su vez la proximidad permite mayor conocimiento de las preferencias de la población.

Por ejemplo, en un municipio chico cuya población no supera los 10.000 habitantes, la demanda de sus pobladores es cercana y constante, encontrar a las autoridades en los mismos lugares (centros culturales, deportivos, comerciales) donde concurren los vecinos es prácticamente normal y habitual. Esto permite toparse con las demandas existentes. Ahora bien, la pregunta es cuántos son los vecinos que se verán beneficiados, que nivel de demanda y que tasa de uso tendrá la política pública a implementar. El estado en su expresión más pequeña (municipio) asumirá un costo que, como se desarrollara más adelante, será mayor cuanto menor sea el número de habitantes.

Las ventajas de la descentralización se sintetizan en tres ítems fundamentales:

- La noción de la cercanía se asocia también con la mayor participación ciudadana. Descentralizar demanda un mayor grado de involucramiento de las poblaciones respecto al buen desempeño de sus autoridades, lo que redundará en la revalorización de la ciudadanía como actor de las decisiones públicas sub-nacionales.
- Se reconoce en el control ciudadano una supervisión cercana de los actos públicos. Descentralizar genera una ganancia de bienestar por la provisión de bienes públicos asociada a una necesidad local. Los contribuyentes pueden utilizar como punto de referencia los resultados obtenidos por los gobiernos de cada jurisdicción y esto

propiciará una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales (Salmon, 1987).

- El incentivo por la innovación, el acceso a tecnologías y modalidades específicas con que se prestan los servicios esenciales, el recurso humano profesional, el equipamiento, y los diferentes insumos resultan una dimensión clave en la cobertura, calidad, continuidad y eficacia de dichos servicios.

En muchos casos la descentralización enfatiza las distintas maneras con que los servicios se prestan en cada localidad. (Letelier, 2005).

En cuanto a las desventajas, se reconoce en la literatura potencial apartamiento respecto del modelo eficiente de descentralización. Entre ellas, pueden mencionarse las siguientes desventajas:

- La existencia de significativos costos fijos puede llevar al no aprovechamiento de economías de escala en gobiernos locales de tamaño relativamente pequeño. Esto implicaría el encarecimiento de los servicios públicos en los municipios pequeños. Ej. El recurso humano o tecnológico en un hospital público.
- Un tamaño reducido del municipio casi siempre significa también una capacidad administrativa reducida, lo que complica, la posibilidad de proveer cierto tipo de servicios públicos. En municipios de mayor tamaño puede observarse mayor cantidad y variedad en la provisión de bienes (efecto zoo). Existe un aprovechamiento de las economías de escala.
- Las nuevas teorías del federalismo fiscal explotan el problema informativo que existe en el objetivo de alineación de preferencias de los votantes con la política fiscal y lo enmarcan en términos de un problema de agencia (problema principal-agente). También se hace hincapié en la posibilidad de que las instituciones y procesos políticos permitan que costos económicos de una parte puedan ser aprovechados por otra como beneficios políticos².
- Otro de los inconvenientes planteados son las externalidades que se producen en la provisión de un bien, tal vezpreciado en otra jurisdicción, donde los contribuyentes vecinos pueden trasladarse a consumirlo sin ningún tipo de aporte de recursos, ej. servicios de salud de relativa complejidad prestados a nivel local. Esto puede derivar en una provisión ineficiente o en mayores costos que son soportados por los ciudadanos de esa jurisdicción.

2.3. Principios de eficiencia para la descentralización

En el modelo de finanzas locales se requiere que las municipalidades tengan autonomía y que sus actividades sean sostenibles en el tiempo.

El voto es la herramienta de control. El modelo usual postula que la variación de la utilidad de los votantes se encuentra en función de la variación de las variables fiscales ya sea de gastos o impuestos (Peltzman, 1992).

Por otra parte, el concepto de sostenibilidad hace referencia al funcionamiento, de manera normal y habitual, de la administración municipal a través de la participación de diversos agentes públicos y privados.

² Cuanta mayor transparencia exista y mayor posibilidad de control tengan los votantes-ciudadanos-contribuyentes (accountability), más alineadas estarán las preferencias de estos con la política de gastos y recursos que aplique cada nivel de gobierno. (Bercoff , 2012; Roberts, 1990; Levitt and Poterba, 1994; Bercoff y Meloni, 2009)

Un modelo para el funcionamiento eficiente de los gobiernos locales es planteado por Bird (2001) y Porto (2009). Cada distrito propone a sus habitantes un paquete de bienes y servicios que resultan financiados por distintos medios. Las condiciones que deben cumplirse son las siguientes:

- (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
- (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
- (c) que la responsabilidad de recaudar coincida con la responsabilidad política.
- (d) que los ciudadanos-votantes estén bien informados de modo que puedan evaluar el desempeño del gobierno municipal al momento de votar.

Estos cuatro principios implican una restricción presupuestaria y política fuertes en el nivel municipal: los contribuyentes bien informados votan a los políticos, el político que gasta es el que recauda, y los beneficios y costos se concentran en la municipalidad en la que el político es votado.

Desde el punto de vista financiero, el principio de correspondencia fiscal media (CFMe) perfecta requiere, que los recursos propios recaudados en el municipio alcancen a cubrir la totalidad del gasto. Cuando esta relación se aleja de la unidad, y la correspondencia fiscal se vuelve imperfecta, los gobiernos sub nacionales para lograr financiarse recurren a un nivel superior de gobierno, quien por medio de las transferencias, permite lograr el financiamiento.

Por razones de eficiencia, economías de escala y subsidiariedad, las fuentes tributarias más importantes se recaudan y administran desde los niveles superiores del gobierno, mientras que existe un mayor grado de descentralización en materia de erogaciones. Ante la falta de correspondencia entre ingresos y gastos, emerge la necesidad de un régimen de transferencias intergubernamental.

Sin embargo, hay varias razones por las cuales esta condición no es cumplida en la práctica³. Es ahí donde resulta necesario un régimen de transferencia con reglas claras, indicadores que resulten representativos y no manipulables, con el objeto de mantener la restricción presupuestaria dura.

Si las transferencias son establecidas con reglas claras, no negociables, utilizando indicadores no manipulables, la variación del gasto en el tiempo debe ir acompañada de una variación similar en recursos propios.

Los gobiernos sub nacionales serán solventes en el sentido de poder prestar los servicios sin recurrir a endeudamientos que no puedan enfrentar en el futuro, si y solo si recaudan el monto de tributos propios más los traspasos del gobierno central establecidos con anterioridad, y con ellos logran cubrir la totalidad de los gastos.

2.4. Antecedentes recientes de la descentralización en países de la región

En Chile, la descentralización encontró parcial cobijo tras la reestructuración democrática, gracias a la redemocratización local y al proceso de modernización del Estado, donde se impulsó de manera sistemática un cambio en la gestión de la administración pública, orientada a resultados, reforzada hacia la eficiencia y atención al ciudadano (Bresser-Pereira y Cunnil, 1998; Delamaza, Cunill y Joignant, 2012). Recién el 29 de Diciembre de 2016 se promulgó la reforma a la constitución que permite la elección democrática de los gobernadores regionales. Recién el

³ Las razones son la centralización de impuestos por motivos de eficiencia en la administración tributaria y la coparticipación de lo recaudado, los costos de recaudación y de minimización de la carga excedente de los impuestos; la existencia de externalidades, tanto del lado de los gastos como de los impuestos; el objetivo de igualdad fiscal y de redistribución territorial del gobierno central, junto con el manejo macroeconómico.

próximo 11 de abril de 2021 se elegirán por primera vez los gobernadores de las 16 regiones que componen el país.

En Chile, actualmente existen 345 municipalidades, cuyo principal marco regulatorio se encuentra establecido en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), además de otra serie de normas que entregan a los municipios un conjunto de funciones.

Esta Ley en sus artículos 3° y 4° respectivamente establece dos tipos de funciones municipales una privativa, o exclusivas de cada Municipalidad, y otras colaborativas.

Respecto de la autonomía constituyente, es claro que las municipalidades chilenas carecen de la misma toda vez que el régimen es uniformemente creado para todas ellas por el Congreso Nacional y para todo el país. En materia económica, si bien es cierto que las municipalidades gozan de facultades para administrar sus finanzas, también están obligadas a rendir cuentas al congreso. Los impuestos de mayor importancia económica son nacionales y se coparticipan conforme a los criterios que establece el propio Estado central. En este sentido, desde la creación misma de los tributos hasta su modo de atribuir a los distintos municipios se decide como política dispuesta por el poder central.

Si bien resulta cierto que el Estado chileno ha ingresado a partir de 1980 en una tendencia de descentralización de facultades y competencias en favor de las municipalidades, la concepción imperante pareciera ser la de considerar a las mismas como descentralizaciones administrativas del Estado Nacional y no como entes integrantes del mismo.

En Uruguay, si bien, no existe una descentralización fiscal relevante, el sistema de transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos departamentales genera algunas posibilidades de cierta autonomía en la ejecución de fondos transferidos, además de que los gobiernos departamentales cuentan también con recursos propios a partir de ciertos impuestos y tasas que se definen y recaudan localmente.

La reforma de la constitución de 1996 presentó instrumentos relevantes para que los Gobiernos Departamentales puedan participar de los procesos que tienen que ver con las transferencias de recursos. Por otra parte, la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana creó a partir de 2010 el tercer nivel de gobierno, el municipio. En la actualidad este país cuenta con un total de 125 municipios en la totalidad del territorio.

Bolivia, en febrero de 2009, con su nueva constitución política del estado plurinacional, muestra por una parte un modelo de estado fuertemente descentralizado a partir del reconocimiento de cuatro niveles de gobiernos autónomos (departamental, regional, municipal e indígena originario, campesino).

Cada departamento de Bolivia, como segundo nivel de división administrativa, agrupa a los municipios bajo la figura de: Gobierno Autónomo Departamental elegido de manera democrática. En la actualidad este país cuenta con 342 municipios constituidos.⁴

⁴ Yendo al contenido de la proclamada autonomía, el artículo 200, párrafo 2°, de la nueva Constitución de 2007 dispone que “La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencia territoriales”. La antigua Ley de Municipalidades -toda vez que no se ha sancionado aún una nueva- determinaba que esa autonomía municipal, implicaba: 1. La libre elección de las autoridades municipales. 2. La facultad de generar, recaudar e invertir recursos. 3. La potestad de dictar ordenanzas y resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales. 4. La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social. 5. La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus ordenanzas y resoluciones. 6. El conocimiento y resolución de controversias relacionadas con sus potestades, y competencias previstas en la Ley por el Tribunal Superior.

La nueva constitución, reconoce un mayor grado de autonomía, permitiendo a las comunas no solo el dictado de cartas municipales, sino legitimando que en los denominados municipios indígenas originarios la elección de autoridades se realice conforme a los métodos ancestrales propios de las tradiciones del lugar. Introduce así una cuestión debatida en las ciencias políticas respecto de las legitimaciones de los gobiernos y el concepto occidental de la democracia. El repaso de las últimas regulaciones de Bolivia abre una gran esperanza de profundización de la autonomía municipal.

Brasil en su reforma política de la descentralización aprueba la Enmienda Constitucional N° 15/1980 que reintrodujo las elecciones directas para gobernadores (Falletti, 2010; Kugelmas y Sola, 1999). De hecho, son las primeras elecciones directas para gobernador en 1982 y para alcaldes de capital en 1985 que consolidan la autonomía política de los gobiernos sub-nacionales. La Constitución brasileña de 1988 establece en su artículo 28 la autonomía para todos los asuntos de peculiar interés. Queda expresado sobre el triple aspecto, político, administrativo y financiero. Cada municipio tiene la facultad constitucional de aprobar sus propias leyes y recauda los impuestos. También recibe fondos de los gobiernos federal y estatal. Sin embargo, los gobiernos municipales no tiene poder judicial y los tribunales solo están organizados a nivel estatal o federal. Al momento cuenta con 5570 municipios.

3. Marco jurídico en la Provincia de Buenos Aires

3.1. Marco jurídico Nacional

La constitución nacional de la Argentina define la forma de estado federal. Este ordenamiento constitucional establece formalmente la existencia de dos niveles de gobierno (Nación y provincias). Además, los constituyentes provinciales tienen autonomía para definir cómo se organizará el gobierno local. (López Acotto, 2010).

La declaración del nivel municipal se encuentra en el artículo 5°, que establece la obligación, para las provincias, de “asegurar el régimen municipal”. Esta afirmación implícita de la legitimidad del orden municipal facilita la configuración de una estructura institucional en el que los municipios quedan supeditados a las jurisdicciones superiores, que de hecho y de derecho regulan sus capacidades políticas, institucionales, económicas y financieras.

En segundo término, el artículo 123 reconoce la autonomía municipal. Este artículo sostiene que “cada provincia debe dictar su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político y administrativo, económico y financiero”.

La relación económica de los recursos tributarios entre nación y provincia está regida, tal como lo expresa el art. 75 Inc. 2 de la CN, por la ley de coparticipación federal N° 23.548, la cual establece en su artículo 9 inciso b, primer párrafo, que las provincias y los municipios están impedidos de aplicar gravámenes análogos a los nacionales coparticipables. El mismo artículo en su segundo párrafo plantea la excepción de cobro de tasas retributivas de servicios efectivamente prestados para municipios.

Esta norma plantea una limitación importante desde el punto de vista de las facultades municipales de aplicar tributos, si bien no la prohíbe, la reduce al mínimo. Es así, que las comunas utilizan las tasas como principal fuente propia de ingresos. Definir una política pública, en función de las distintas demandas de cada lugar para satisfacer las necesidades de sus habitantes, o potenciar el desarrollo productivo local para redistribuir oportunidades equitativamente en cada uno de los distritos conlleva un horizonte de erogaciones disímil.

3.2 Marco jurídico en la Provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, que modificó su carta orgánica en septiembre de 1994 luego de que se modificara la constitución nacional, no hace mención a la autonomía, ni cambia el régimen municipal. De esta forma, da continuidad a la versión constitucional del año 1934 que sigue aplicándose en la actualidad⁵.

Los artículos 190 al 197 de la misma hablan del régimen municipal. En ninguno de ellos figura el reconocimiento de la autonomía municipal. De la lectura queda expresado que la Legislatura bonaerense es quien define atribuciones y responsabilidades en cada departamento (Art. 191). En el Artículo 190, por otra parte, le da el nombre de municipalidades. La misma constitución señala cuáles son las atribuciones inherentes al régimen municipal (Art. 192) y también sus limitaciones (Art. 193). Los municipios, según la letra de la Constitución provincial, en caso de acefalía tampoco pueden convocar a las correspondientes elecciones, dado que es facultad del Poder Ejecutivo Provincial.⁶ Esto pone de manifiesto la minúscula autonomía de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

A continuación, se presentan algunos rasgos distintivos de los municipios bonaerenses a la luz de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM):

- **Determinación de las competencias.** En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. Los municipios de la provincia de Buenos Aires se amparan en el sistema de enumeración expresa, donde cada municipio solo puede ejercer su competencia en el elemento señalado por la legislación vigente (Zuccherino, 1992).
- **Delimitación territorial.** El derecho comparado señala dos sistemas principales para la determinación territorial del municipio. Uno de ellos es el de “ejido urbano” y el otro de “ejidos colindantes”. La fijación de límites en los distritos bonaerenses adhiere al sistema de ejidos colindantes donde se incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. Como se verá más adelante, esta característica tiene implicancias fiscales importantes para el municipio, principalmente del interior, al depender de sus responsabilidades la provisión de servicios en áreas rurales.
- **Control Público.** El Inciso 5 del Art 192 de la Constitución Provincial establece la delegación del control externo de todos los movimientos económicos, financieros y patrimoniales de las municipalidades bonaerenses en el Honorable Tribunal de Cuentas, organismo de auditoría provincial. Si bien a título municipal, existe una justicia de faltas, no tiene facultades para revisar los hechos o actos emanados de cualquiera de los dos departamentos (ejecutivo y deliberativo), sino que se limita a la actividad jurisdiccional (Zuccherino, 1992).

Los municipios de la provincia de Buenos Aires están regidos desde el año 1958 por el decreto ley 6769/58, más conocido como Ley Orgánica de las Municipalidades, (LOM) y sus

⁵ En general, las constituciones provinciales establecen atribuciones y estructuras organizativas diferenciadas. El marco normativo varía porque es la carta orgánica la norma que regula el funcionamiento municipal, en tanto la Ley Orgánica de las Municipalidades de cada provincia establece el marco regulatorio de los gobiernos municipales.

⁶ En dieciocho de las veintitrés provincias argentinas, la única condición para constituir un municipio u otra forma de gobierno local es alcanzar un mínimo de habitantes. Buenos Aires no establece este requisito, utiliza el factor discrecional mencionado en el art 190 de su Constitución, ser capital o división territorial que conforme la Provincia. (Iturburu,2001)

modificatorias, el cual establece en su Art .1 “La Administración local de los Partidos que forman la Provincia estará a cargo de una Municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de Intendente y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de Concejal”.

Esto marca la división bipartita de poderes, un departamento ejecutivo, de carácter unipersonal, desempeñado por un intendente y un departamento deliberativo, cuyos miembros no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro.

A priori se puede sostener que es posible elegir libremente a las autoridades de gobierno, tanto intendente como concejales (autonomía política), manejar y asignar el presupuesto en forma independiente (autonomía financiera), conformar la estructura orgánica y designar al personal en forma autónoma de otro poder político (autonomía administrativa).

Ahora bien, si se realiza un análisis más profundo se observan verdades no tan absolutas. Los puntos siguientes se refieren a dichos temas.

3.3 Representatividad y tamaño

El artículo 2^o7 de la LOM condiciona claramente la representatividad de la ciudadanía. Pone en evidencia la obsolescencia de la norma si se tiene en cuenta que de acuerdo a los resultados del último censo 25 distritos superan esa cantidad de habitantes hasta llegar a máximos de más de un millón y medio de personas (caso de La Matanza). El techo de 24 concejales significa que el municipio de Escobar cuente con un representante cada 8.900 habitantes y La Matanza con un representante cada 73.992 habitantes. Esto resulta al menos poco equitativo desde el punto de vista de la representatividad. Si se adiciona al análisis que este grupo de municipios concentra el 72% de los habitantes de la provincia y que dentro de los municipios bonaerenses 93 tienen menos de 80.000 habitantes la brecha de representatividad se incrementa aún más⁸.

Si además se considera las limitaciones del artículo 197 de la Carta Orgánica Provincial, donde las elecciones a Intendente y Concejales cuentan en todos los casos con autorizaciones provinciales, la autonomía política y administrativa resulta bastante limitada.

Así mismo, otro tema importante es el costo fijo que tiene el mantenimiento de una estructura sostenida de gastos en personal destinados al Consejo Deliberante y a los funcionarios del Poder Ejecutivo. Un ejemplo claro de esta situación lo representan localidades como Tordillo, Lezama, General Guido, General Lavalle y Pila, todas con menos de 5000 habitantes, que cuentan con la misma cantidad de integrantes en el Honorable Consejo Deliberante que Punta Indio, Hipólito Irigoyen y Tapalqué, estas últimas con un promedio de 9000 cada una. Este modelo personifica el doble de gasto en personal por cantidad de habitantes.

⁷ la mencionada norma reza “Los Partidos cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes elegirán seis (6) Concejales; los de más de cinco mil (5.000) a diez mil (10.000) habitantes elegirán diez (10) Concejales; los de más de diez mil (10.000) a veinte mil (20.000) habitantes elegirán doce (12) Concejales; los de más de veinte mil (20.000) a treinta mil (30.000) habitantes elegirán catorce (14) Concejales; los de más de treinta mil (30.000) a cuarenta mil (40.000) habitantes elegirán dieciséis (16) Concejales; los de más de cuarenta mil (40.000) a ochenta mil (80.000) habitantes elegirán dieciocho (18) Concejales; los de más de ochenta mil (80.000) a doscientos mil (200.000) habitantes elegirán veinte (20) Concejales y los de más de doscientos mil (200.000) habitantes elegirán veinticuatro (24) concejales”

⁸ La representación dispar de la población en la legislatura es un fenómeno estudiado por las ciencias políticas. Este fenómeno, conocido como “malapportionment” tiene implicancias ya estudiadas en términos fiscales y en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, y al interior de este último. En general, se advierte una distribución de recursos a favor de las jurisdicciones sobrerrepresentadas.

3.4 Responsabilidades de gasto y sus implicancias

El art. 25 de la LOM⁹ expresa taxativamente cuáles son las competencias reservadas para los municipios. Existen competencias concurrentes con la provincia (por ej. seguridad, salud) y específicas de los municipios tales como alumbrado público, mantenimiento de caminos rurales interdistritales, barrido de calles y limpieza de espacios públicos.

Sin embargo, no hay una clara definición acerca de otros roles del nivel municipal de gobierno tales como acción social, como así también precisiones en las delimitaciones de funciones concurrentes.

El análisis se vuelve muy heterogéneo con apenas mirar el mapa de la provincia de Buenos Aires, donde la densidad poblacional según el último censo arroja un promedio de 51 habitantes por kilómetro cuadrado y el detalle de esa observación arroja como resultado que el municipio de Lanús (valor máximo) cuenta con 9.498 habitantes por metro cuadrado, mientras que el municipio de Pila (valor mínimo) tiene 1 persona por metro cuadrado de superficie, este dato resulta determinante a la hora de pensar políticas públicas de eficiencia. El tamaño de los municipios y la población que cada uno de ellos contiene resulta un factor de análisis respecto de los servicios públicos que se brindan desde el municipio a toda la comunidad. (Anexo1)

Este diseño de enumeración concreta presenta una restricción importante, si se tiene en cuenta la inmediatez de las demandas locales y la burocracia de las reformas legales y constitucionales. (Iturburu, 2001).

A modo ejemplificativo si se piensa en infraestructura vial, se observa una situación muy disímil entre el conurbano y el interior, en el primero hay mayor conectividad, con caminos pavimentados y servicios de transporte con frecuencias aceptables, mientras que en el segundo la conectividad es menor, los caminos no todos están pavimentados (algunos son de tierra) y los servicios de transporte presentan muy poca frecuencia.

3.5 Potestades tributarias locales y otras fuentes de financiamiento

En cuanto a los recursos propios municipales, la LOM establece en el art. 226¹⁰ taxativamente cuáles son los recursos de los que cuenta cada municipio y las características de los mismos. Puede observarse que estos recursos se ajustan al cobro de tasas y contribuciones por mejora.

Las leyes nacionales y provinciales acotan esas posibilidades (por ejemplo, a través de la ley de coparticipación federal de impuestos, las leyes provinciales, y los acuerdos y pactos fiscales firmados por la Nación y las provincias). Se agregan a estas limitaciones las que surgen de fallos de la Justicia.¹¹ Es el poder judicial quien sostiene que el cobro de una tasa debe corresponder

⁹ Artículo 25 la LOM “Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación, y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.”

¹⁰ El art. 226 de la Ley Orgánica de Municipalidades detalla los tributos que pueden recaudar las municipalidades: “Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. La lista de tributos enumerada por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) es adaptada por cada municipalidad según las bases imponibles de su jurisdicción, con denominaciones que varían ligeramente entre las municipalidades.

¹¹ SCJBA, 71.876, "Western Unión Financial Services Argentina S.R.L. contra MCasa Blanco SCA c. Municipalidad de General Pueyrredón s. Demanda de Inconstitucionalidad, AYS T 1989-I p. 730. En igual sentido: Marina del Sur S.A. c. Municipalidad de General Alvarado s. Demanda contencioso administrativa, AYS 1989 - II, P. 167, SCJBA, B 50259, Consorcio de propietarios de Mailing Club c. Municipalidad de Pilar s. Demanda contenciosos administrativa, Base datos JUBA.

HTC, Exte. N° 5300-341-2014-0-1, Municipalidad de Coronel de Marina Leonardo Rosales.

siempre a una concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio hacia el contribuyente.

En esta oportunidad se ven reflejadas las limitaciones económicas y financieras sufridas por los municipios.

4. Características de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires

En esta sección se realiza un análisis de las particularidades de los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, de acuerdo con su composición demográfica, socioeconómica y fiscal.

4.1 Rasgos Demográficos

En la provincia de Buenos Aires existían 134 municipios hasta el año 2009. En la actualidad, con la declaración de autonomía de Lezama, éstos alcanzan a los 135.

Las variables más importantes para caracterizar el sector son el número de municipalidades, la población y el grado de urbanización. La población es una medida de tamaño del municipio y junto con el grado de urbanización determinan la demanda de gasto municipal total y el tipo de funciones de las municipalidades.

Con cierto grado de arbitrariedad se realiza la agrupación de municipios de acuerdo al último censo 2010. A saber: **muy chicos** menos de 10.000 habitantes, **chicos** entre 10.001 y 50.000 habitantes, **medianos** entre 50.001 y 100.000 habitantes, **grandes** entre 100.001 y 500.000 y **muy grandes** más de 500.001 habitantes.¹²

Tabla 1. Municipios según cantidad de habitantes

	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Total
Cant. Municipios	15	68	17	28	7	135
Part. %	11%	50%	13%	21%	5%	100%
Población (en miles)	96	1.621	1.197	7.381	5.330	15.625
Part. %	1%	10%	8%	47%	34%	100%
Var. Intercensal	7%	7.08%	11%	10%	16%	12%
Sup Total Km2	27.715	220.311	29.816	23.792	3.211	304.845
Den. Poblacional	3	7	40	310	1660	51

Fuente: Elaboración propia | en base a datos censo 2010. Indec (Se agrega el Municipio de Lezama, Año 2009)

Se puede apreciar aquí la importancia numérica en la cantidad de los municipios chicos y medianos y la importancia poblacional de los municipios grandes. En la distribución de municipios según cantidad de habitantes, tal como lo muestra la tabla 1, 100 municipios cuentan con una población menor a 100.000 habitantes, distribuidos de la siguiente forma: 15 con una población menor a 10.000 habitantes, 68 una población entre 10.000 y 50.000, y 17 una población de 50.000 y 100.000. Los restantes 35 municipios cuentan con una población mayor a 100.000. De la totalidad de estos 35 municipios, hay 7 con más de 500.000 habitantes, que acumulan 5.300.000 habitantes (34% de la población total de la provincia).

Buenos Aires cuenta con una población total de 15.529.310 habitantes (Censo 2010). Si se tiene en cuenta la cantidad de distritos, da un promedio de 115.890 habitantes por distrito. La

¹² En otros trabajos como por ejemplo “Estudio de las Características Estructurales del Sector Municipal en América Latina” de Porto y Garriga se estudian agrupaciones similares.

heterogeneidad al interior de la provincia es también muy grande. Por ejemplo, el municipio más poblado de Buenos Aires (La Matanza) tenía en 2010 una población que era más de mil veces la del municipio menos habitado de la misma provincia (Tordillo). A esto se suma que, también en términos de territorio (superficie en km²), la heterogeneidad es muy grande. Existen, en una misma provincia, municipios de muy diverso tamaño, el municipio de Carmen de Patagones ocupa 13.600 km², y el de Vicente López, tan solo 33 km² (es cuatrocientas veces más pequeña).

Como se puede observar en la Tabla 1, las extensas superficies del interior de la provincia reducen muchísimo el número de la densidad poblacional promedio. Se puede ver los municipios grandes y muy grandes con una densidad poblacional del orden de los 310 y 1660 (h/km²) respectivamente cuando el promedio de la provincia es de 51. Esto representa una clara muestra de la heterogeneidad y extensión del territorio bonaerense. En la actualidad la provincia está conformada por 135 municipios con la misma organización institucional para municipios con alto grado de ruralidad como pueden ser Tordillo, Pila, Castelli que no superan los 10.000 habitantes que para aquellos netamente urbanos e industriales como Avellaneda, Lomas de Zamora, La Matanza con más de 500.000 habitantes.

4.2 Rasgos Socioeconómicos

En esta sección se analizan indicadores representativos del nivel de actividad (PBG), necesidades básicas insatisfechas (NBI), servicios esenciales, salud y educación.

La estructura productiva de la provincia, cuenta con algunas particularidades en cada uno de los sectores. Los partidos grandes tienen mayor relevancia en la producción industrial, y en contrapartida, las ramas agropecuarias presentan mayor importancia en aquellos partidos chicos, coincidentemente con el interior de la provincia. Esta estructura no presenta grandes cambios a través del tiempo. Así mismo, se observa que el producto bruto geográfico decrece a medida que aumenta la cantidad de habitantes de los distritos. En la Tabla 2 se observa el PBG per cápita de la totalidad de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, agrupados con el mismo criterio anterior (cantidad de Habitantes).

De esta forma los 35 municipios donde residen el 80% de la población (grande y muy grande), se pueden clasificar como los de menor PBG per cápita. La explicación es la cantidad de habitantes, siendo esta relativamente muy superior a los restantes 100 municipios, productores netos de alimentos, generadores del 80% del valor agregado por la cadena alimentaria. (Lódola, 2008). Los municipios con mayor PBG per cápita son Campana, Ensenada, Rojas, General Pinto y San Fernando, dando muestras de mayor actividad en esas localidades.

Respecto de los servicios, la última medición censal establece que en 103 partidos de la provincia se cuenta con más del 70% de los hogares con acceso al agua corriente y solo en los restantes 31 este porcentaje es menor, aun así no inferior al 50%.

Si se mira la red cloacal, la cantidad de tendido a lo largo de toda la provincia es relativamente homogénea, promediando un 48% del servicio en la totalidad de la misma. Los valores mínimos corresponden los municipios de Carlos tejedor, Tres lomas, General Guido y Tordillo, mientras que los máximos son de Junín, Vicente López, Coronel Rosales y General Pueyrredón, representando una asignatura pendiente en términos generales.

Como se puede observar en la Provincia de Buenos Aires el promedio de NBI para el año 2010 es del orden del 36%, con un índice que va aumentando con el aumento de población, impactando con mayor intensidad en los municipios más poblados.

Tabla 2. Municipios según características socioeconómicas

	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Promedio
PBG Per Cápita(*)	11.752	11.511	10.149	8.063	6.174	7.959
NBI % Pob. (**)	22%	21%	35%	35%	43%	36%
Agua Cte. (***)	79%	80%	78%	71%	79%	75%
Cloacas (***)	50%	51%	55%	45%	48%	48%
Mort. Inf.(x1000)(****)	5.1	9.5	10.1	10.7	10.4	10.4
Sec. Completa (****)	45%	49%	62%	65%	63%	62%

(*) El PBG corresponde a 2008 y está medido en pesos corrientes (fuente: Lódola, 2008). (**) NBI es el porcentaje de personas (Censo 2010). (***) Agua corriente y cloacas es el porcentaje de hogares (Censo 2010). (****) Mortalidad Infantil representa el porcentaje de muertes producidas en el parto o antes del año de vida por cada mil habitantes, según datos del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, año 2014 (****) El porcentaje de educación secundaria completa esta medido entre personas de 18 a 24 años registradas en establecimientos educativos formales. (Censo 2010)

Esto significa que en la provincia de Buenos Aires cada cien habitantes hay 36 personas que habitan en viviendas no destinadas a fines habitacionales, con algún grado de hacinamiento, sin baño o con un menor de edad que no asiste a la escuela.

En materia de salud, se enaltece a la mortalidad infantil como indicador de estudio.¹³ Este indicador encuentra explicación en los municipios más pequeños por la ruralidad de la población y la ausencia de prácticas de control preventivos como resultado de la falta de recursos educativos y culturales. En el caso de los municipios muy grandes el aglomerado poblacional es tal que el sistema público de acceso a la salud se ve muchas veces saturado.

Como se observa en la tabla 2 el menor índice lo presentan los municipios medianos, aumentando el mismo a los extremos de la clasificación. (Municipios muy chicos y muy grandes).

Desde el punto de vista de la oferta, cabe señalar que no existe regulación alguna que indique la cantidad de camas mínima o máxima que debe contar una sala de hospital, ni la cantidad de médicos que deben atender en ellas. La provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en 11 distritos de salud. Los mismos están compuestos por 346 establecimientos, donde solo 5 se encuentran a cargo del Estado Nacional, 69 de la provincia, y 272 son de origen municipal.

En la actualidad hay 70 municipios bonaerenses que no cuentan con ningún centro de salud privado, (clínicas, sanatorios) quedando en manos del sector público la totalidad del sistema sanitario.

El sistema educativo se desenvuelve junto con otros factores estructurales dentro del marco regional. En la Provincia de Buenos Aires como se puede ver los índices de educación secundaria son mayores en los municipios grandes que en los más pequeños.

Los patrones demográficos que determinan el tamaño de la base de los actores de los servicios educativos y su distribución territorial, o la distinta magnitud de la riqueza generada por un país o división política dentro del mismo, son ejemplos que ameritan la importancia del análisis contextual. (Anexo 2)

¹³ En el año 1994, fueron incorporadas a nuestra Constitución Nacional (Art. 75°, Inc. 22), entre otras: la Declaración Universal de Derechos Humanos, los derechos relacionados con la maternidad y la salud. Las defunciones materno-infantiles son la expresión extrema de la mala calidad de vida a la que se ven expuestos amplios sectores de la población.

4.3 Rasgos Fiscales

El tamaño de la población resulta determinante al momento de observar las variables fiscales: recursos propios per cápita, gasto per cápita, transferencias per cápita y correspondencia fiscal media.

El grupo de municipios menores a 10.000 habitantes registran el mayor nivel de recursos propios per cápita. En cambio, para los municipios medianos y grandes los recursos propios son inferiores al promedio.

Los bienes municipales, cuando estos son normales y tienen características de bien público, es esperable que el gasto per cápita resulte mayor en las municipalidades con menor tamaño poblacional. Este comportamiento se observa en la Tabla 3, donde el gasto público local per cápita decrece con el tamaño de población.

Las transferencias por habitante decrecen monótonamente con la población y son notablemente mayores en las municipalidades de menor tamaño. Este comportamiento de las transferencias puede responder al objetivo de garantizar un nivel mínimo de provisión de bienes públicos locales y/o a la política de “igualación fiscal” de parte del nivel superior de gobierno.

Tabla 3. Municipios según características fiscales (año 2010).

	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Promedio
Rec. Propios pc	1.052	758	621	407	292	425
Gtos. Totales pc	2.099	1.364	742	426	357	534
Transferencias pc	4.261	3.013	2.043	1.209	915	1.379
Corresp. Fiscal %	25%	25%	30%	34%	32%	31%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2010

Comportamientos similares a los analizados para 2010, son encontrados en 2018 (Tabla 4). Cabe destacar el aumento de la correspondencia fiscal pasando del 31% en promedio en 2010 al 48% en 2018.

La relación entre los ingresos propios de cada municipio y los gastos totales, en especial de los municipios grandes y muy grandes es notablemente mayor en el año 2018 que en el 2010. Se observa una autonomía mayor que al principio de la década, que genera mayor impacto cuantos más habitantes tiene el grupo que se analiza. El porcentaje promedio de correspondencia fiscal en la provincia oscila el 50%, llegando a valores máximos de 57% en los municipios grandes. Esto tiene su explicación en la mayor actividad productiva de ciertas localidades, una estructura de recaudación más desarrollada y en las economías de escala que constituyen los municipios de mayor tamaño. Así mismo los municipios más chicos, que resultan los más dependientes de las transferencias, alcanzan un porcentaje del orden del 30 %, valor promedio provincial en el año 2010. Esto habla de nuevos desafíos que los municipios están afrontando, cambios profundos en el estilo y la modalidad de gerenciamiento.

Tabla4. Municipios según características fiscales (año 2018).

	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Promedio
Rec. Propios pc	13,48	7,023	6,357	7,389	4,176	6,214
Gtos. Totales pc	42,197	23,537	15,741	13,064	8,118	12,847
Transferencias pc	26,549	15,096	8,13	15,096	4,231	6,365
Corresp. Fiscal %	32%	30%	40%	57%	51%	48%

Fuente: elaboración propia datos obtenidos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2018

5. ¿Cómo evolucionó la descentralización?

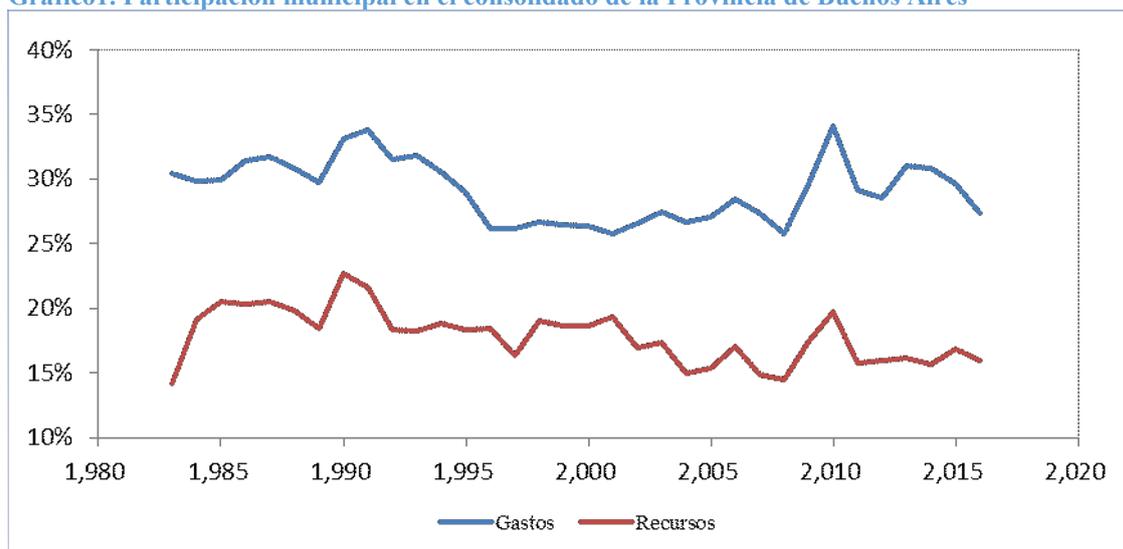
En esta sección se analiza la evolución de la descentralización fiscal en los municipios a lo largo de los últimos 35 años. Para ello, se compara la estructura fiscal vertical de los niveles provincial y municipal.

La descentralización desde la óptica de los recursos tuvo una tendencia a la baja desde la vuelta de la democracia hasta la actualidad.

Los municipios no registraron mayores competencias desde el punto de vista del incremento de las arcas propias. La demanda de servicio por parte de los vecinos se extiende y la generación de recursos resulta decreciente.

Como se puede observar en el Grafico 1, por el transcurso de más de tres décadas la participación de los recursos municipales tienen una tendencia decreciente en la estructura fiscal vertical.

Grafico1. Participación municipal en el consolidado de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de Nación.

La participación de los recursos municipales respecto de la provincial, solo supero el 20% en 3 periodos, (año 1987,1990 y 1991). La recaudación propia de los municipios ha estado en torno al 2% del PBG.

Complementando el análisis, si se observa el Grafico 1, los gastos municipales se muestran un tanto más abultado que los recursos propios a lo largo del mismo periodo, promediando el 29% a lo largo del mismo periodo. La participación en el consolidado de gastos municipales respecto del consolidado provincial no ha experimentados grandes cambios a lo largo del tiempo. No hay una tendencia definida.

Esta observación desde el punto fiscal muestra un apartamiento en cuanto a la brecha que se genera entre los gastos que tienen que afrontar los municipios con la escasez de recursos que cuentan y que pueden generar.

Ahora bien, si se realiza la misma observación respecto del PBG los resultados no son los mismos. Como se observa en la tabla 5, el gasto municipal consolidado, como así también el provincial se ha incrementado significativamente a lo largo de las últimas décadas.¹⁴ La participación de los municipios en el gasto total paso de 2% en el año 1983 al 4% en el 2015, representando una crecida del 100%.¹⁵

Este aumento del gasto no vino acompañado de mayores recursos. Los ingresos recaudados deberían determinar los bienes públicos a proveer, así se entiende la autofinanciación de los gobiernos locales. En el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, que no escapa a la realidad de los municipios del país y de toda Latinoamérica¹⁶, los gastos resultan financiados por transferencias del gobierno provincial.

El nivel superior de gobierno y los niveles inferiores, especialmente el nivel municipal, da lugar a las transferencias intergubernamentales, que permiten corregir los desniveles fiscales.

Tabla 5. Participación de Gastos municipales respecto del PBG

Gasto público	1,983		2,015	
	Part. %	PBG %	Part. %	PBG %
Provincia	69.6%	4%	70.4%	10%
Municipios	30.4%	2%	29.6%	4%
Total	100%	6%	100%	14%

Tabla 6. Participación Recursos municipales respecto del PBG

Recursos	1,983		2,015	
	Part. %	PBG%	Part. %	PBG%
Provincia	86.1%	5%	82.8%	11%
Municipios	13.9%	1%	17.2%	2%
Total	100%	6%	100%	13%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

¹⁴ Ver Porto, Di Gresia y Puig.Doc. De Trabajo N°38, pág. 3. (2018)

¹⁵ Los gastos en concepto de servicios sociales son los que resultan más significativos tanto en la estructura municipal como en la provincial, superando a lo largo de los años el 50% en ambas jurisdicciones.

¹⁶ Desempeño fiscal reciente en los gobiernos locales de Argentina. XXIV Seminario Regional de Política Fiscal. (Chile, 2012)

6. Cómo se financian los municipios

Las municipalidades cuentan con la posibilidad de recaudar sus recursos propios a través de tasas, contribuciones especiales y contribuciones de mejoras. Adicionalmente se suman las transferencias del gobierno provincial y la posibilidad acotada de endeudamiento. En esta sección se analizan los tres tipos de financiamiento.

6.1 *Financiamiento propio*

Las políticas tributarias de los municipios, estructurados en base a ciertas tasas, establecidas en base al principio del beneficio, han revelado ser incapaces de proporcionar los ingresos adecuados, lo cual ha impulsado una desvirtualización en el concepto de tasa.

La estructura de tasas y derechos cambia dependiendo de las características demográficas y productivas de los Municipios¹⁷. En las ordenanzas fiscales e impositivas de la totalidad de los Municipios bonaerenses queda de manifiesto la gran heterogeneidad que presenta la provincia en cuanto al cobro de tasas y derechos. En las tablas 7 y 8 se observan las tasas comunes a todos los municipios y su participación a lo largo del tiempo.

Tabla 7. Composición de los recursos propios municipales 1998

Tasas 1998	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Total
ABL	51%	53%	52%	53%	53%	53%
TISH	13%	14%	24%	26%	24%	24%
Red Vial	6%	3%	1%	0%	0%	1%
Resto Tasas y otros (*)	30%	30%	23%	21%	23%	23%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1998)

(*) Otras tasas están compuestas entre otras por servicios sanatoriales, seguridad, cementerio, marcas y señales, derechos de construcción, oficina y demás derechos administrativos.

Tabla 8. Composición de los recursos propios municipales 2014

Tasas 2014	Muy Chicos <10.000 Hab.	Chicos e/10 y 50	Medianos e/50 y 100	Grandes e/100 y 500	Muy Grandes >500	Total
ABL	27%	24%	35%	35%	30%	31%
TISH	19%	40%	40%	40%	40%	36%
Red Vial	19%	5%	1%	0%	0%	5%
Resto Tasas y otros	35%	31%	24%	24%	29%	28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014)

Los bienes provistos por los gobiernos locales son palpables (ej. alumbrado público) y resultan la evidencia de las funciones de utilidad de las familias y de las funciones de producción de las empresas, el pago de esa tasa refleja la utilidad y la productividad respectivamente de ese bien público suministrado por el municipio. Aquí coinciden el contribuyente que tiene la obligación

¹⁷ . Existen aproximadamente 90 tasas distintas; además hay Municipios que cobran 42 tasas y otros que cobran solo 13. En este sentido, a través del Consenso Fiscal firmado entre Nación y las provincias en 2017 se buscó promover la adecuación de tasas aplicables en las respectivas jurisdicciones de manera tal que se correspondan con la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio y sus importes guarden una razonable proporcionalidad con el costo de este último, de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional. Aún queda mucho por estudiar en concepto de impacto distributivo y traslación de tasas municipales.

de pago y el contribuyente que efectiviza el mismo. Cuando los bienes provistos por los gobiernos locales no resultan palpables (ej. salud, seguridad) y son financiados con recursos propios, la coincidencia entre quien tiene la obligación de pago y quien realmente lo paga no es tal, es aquí donde el principio del beneficio pierde valor y el concepto de tasa se acerca al de impuesto (Porto, 2019).

Los principales recursos propios de los municipios comprenden a gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble y sobre los servicios que prestan. Estos recursos de jurisdicción municipal comunes a la totalidad de los municipios son la tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), la tasa de Inspección de Seguridad e Higiene (TISH) y la tasa de Red Vial (RV).

- **Tasa por servicios generales de Alumbrado Barrido Y Limpieza (ABL).** Esta tasa tiene la característica de tener base imponible inmóvil, la elasticidad de oferta baja y el propietario es conocido. De acuerdo al caso se utiliza la valuación fiscal provincial, la valuación fiscal municipal, la superficie, metros lineales de frente, o la parcela sin considerar tamaño. Es un tributo de baja elasticidad-ingreso ya que la base imponible se actualiza cada vez que se modifica la ordenanza fiscal impositiva, que por lo general es una vez al año. Un aspecto negativo de esta tasa es la no coincidencia del ciclo de los ingresos y el ciclo de los pagos del tributo. Ej. Para un jubilado esta tasa puede pasar a representar un porcentaje significativo de sus ingresos. Otro problema de esta tasa es la equidad horizontal regional debido a las grandes diferencias patrimoniales entre jurisdicciones vecinas. Desde el punto de vista económico resulta un tributo eficiente, dado que es visible y responde al principio del beneficio, desde el punto de vista político tiene un alto costo por su relación directa y periódica con el contribuyente. (Porto, Puig, 2019)
- **Tasa por inspección de seguridad e higiene.** Esta tasa tiene la característica de tener base imponible móvil, mayoritariamente se cobra una alícuota en base a los ingresos brutos, aunque existen excepciones. La principal crítica de este tributo es que no se corresponde con ninguno de los dos principios básicos de la imposición: no refleja ni la capacidad de pago de los contribuyentes ni el beneficio que reciben de la actividad gubernamental. Esta tasa tiene alto rendimiento y elasticidad ingreso mayor que la del impuesto sobre los inmuebles. Desde el punto de vista económico se considera que el costo de eficiencia es alto. Es un impuesto multifacético acumulativo ya que se paga, en la mayoría de los municipios, por los ingresos brutos totales, sin posibilidades de deducción de insumos o compras. Desde la óptica política la alta elasticidad ingreso tiene la virtud de constituir un incentivo para que los dirigentes alienten el crecimiento económico local como potencial manera de obtener mayores ingresos fiscales. La no visibilidad, la posibilidad de traslación total, y la eventualidad de exportación a otras jurisdicciones lo consagra como el tributo de mayor crecimiento en términos relativos en las últimas décadas¹⁸. (Porto, Puig, 2019)
Como se observa en las tablas 5 y 6 en la Provincia de Buenos Aires este tributo ha aumentado su participación relativa en la estructura tributaria en un 100%, pasando de una recaudación consolidada municipal del 25% en el periodo 1998 a una participación del 50% en el 2014.
- **Tasa por mantenimiento de red vial.** Esta tasa se cobra por hectárea sobre las parcelas rurales para el mantenimiento de los caminos. En muchos casos el monto a pagar por hectárea depende de la valuación fiscal del inmueble, de la cantidad de hectáreas que posee cada titular o de algún valor de referencia relacionado al sector agropecuario (kilo de novillo, valor del cereal). Desde el punto de vista económico, es un tributo que se

¹⁸ Algunos municipios tienen un régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Otros municipios cobran en base al tamaño del personal, otros utilizan directamente el código NAIIB de la provincia de Buenos Aires.

vuelve visible, la base imponible es inmóvil, y en muchos casos los contribuyentes no residen en la localidad, esta última característica resulta la única ventaja desde el punto de vista político, dado que es una tasa con alto costo, especialmente en los municipios del interior de la Provincia. Tiene el mismo problema que la tasa de ABL, por lo general no concuerda el ciclo de ingresos y pagos tributarios, ej. Un productor agro ganadero realiza una venta anual cuando la tasa se cobra de manera mensual o bimestral.

La importancia del conjunto de tasas y derechos municipales, sumado a otros ingresos corrientes propios (como pueden ser las multas, ventas de bienes y servicios, etc.), refleja parcialmente el grado de autonomía fiscal municipal. Esta última, entendida como la proporción de ingresos corrientes propios en relación a los ingresos corrientes totales.

En el año 2018 Sólo 30 jurisdicciones estuvieron por encima del promedio consolidado, en tanto que la mayor concentración estuvo entre 20% y 35%. Esto permite inferir que los Municipios que presentan un grado mayor de autonomía son, en general, presupuestariamente más grandes. Como se observa en (Cuadro 2) Bahía Blanca, Vicente López, Tigre, Avellaneda y San Fernando son algunos de los que reúnen las mencionadas características.

Otro análisis útil de los recursos propios municipales es detenerse en la relación entre tributos a la producción y al consumo (IP/IC) y quien verdaderamente abona los mismos. Como se menciona al principio la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene y la Tasa de Red Vial recaen sobre la producción, siendo abonada en un 100% por las empresas, resultando altamente trasladable en el caso de la TIHS y en menor proporción en la red vial. Respecto a la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza donde el contribuyente de jure y el de pago coinciden en la misma persona, resultando no trasladable el tributo se considera que el tributo es pagado por las familias en un 68% y las empresas en un 32%. (Porto, 2019).

Solo en 7 municipios bonaerenses resultan mayores los aportes realizados por las familias que por las empresas (Cuadro 3)

6.2. Financiamiento de Otras Jurisdicciones

La principal fuente de recursos de otras jurisdicciones son las transferencias, éstas contribuyen a la diferencia en la capacidad fiscal de las jurisdicciones del mismo nivel. La capacidad fiscal es la base tributaria a disposición de la jurisdicción; con igual población y precio del bien público una jurisdicción con mayor base tributaria puede proveer más bienes públicos con la misma presión tributaria que una jurisdicción con una base tributaria menor. O, de otro modo, para proveer el mismo nivel de bienes públicos la segunda debe establecer una mayor presión tributaria que la primera. Así, el principio de equidad horizontal lleva al diseño de un sistema de transferencias que posibilite a la jurisdicción “pobre” consumir la misma cantidad de bienes públicos locales que la “rica” con igual presión tributaria.

Porto (2002) considera que sobre estos argumentos se esperaría encontrar que las transferencias sean de las regiones con más capacidad fiscal (menos necesidad fiscal) a aquellas con menos capacidad fiscal (más necesidad fiscal). Este principio no se ve reflejado en la ley de coparticipación provincial y en el resto de los criterios utilizados para la transferencia de fondos afectados a las comunas.

En el caso de los municipios bonaerenses, las transferencias están reguladas por la ley 10.559, que en su artículo 1 establece que “las Municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14 % del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos”.

La modalidad de asignar fondos a los municipios que establece la Ley de Coparticipación Municipal de Impuestos se basa en dos criterios, **necesidad fiscal y capacidad fiscal**.

La población es un indicador de necesidad fiscal que se relaciona con la demanda de servicios que debe satisfacer el municipio. Este es un criterio redistributivo, pues la distribución por población significa igual coparticipación per cápita, de modo que las municipalidades en las que el ingreso per cápita es mayor redistribuyen hacia aquellas en las que es menor.

La distribución en función de la superficie es un indicador de los mayores costos de provisión, pues los partidos más grandes deben gastar más por habitante si hay economías de escala. Este prorrateo es realizado a través de un Código Único de Distribución (C.U.D.)¹⁹, el cual se compone por distintos indicadores.

Como se muestra en el Cuadro 1 las variables que integran el CUD impactan de manera diferente en cada uno de los municipios bonaerenses.

El promedio de transferencias per cápita en la Provincia para el año 2019 fue de \$6.015, si se observa el grupo de municipios el que mayor ingresos recibe por habitante es el municipio de Lezama, recientemente creado con más de \$40.000 por habitante²⁰, cuatro veces más que el promedio y el que menos recibe es Tres de Febrero con (\$3.024) 50% menos que el promedio provincial.

Si se realiza un análisis comparativo de los recursos que reciben los municipios de parte de las arcas provinciales y el PBG de cada localidad, se observa que la relación tiene signo positivo, como se muestra en el Grafico 2 las transferencias per cápita que reciben los municipios acompañan el PBG per cápita de cada uno de ellos. Aumenta la cantidad de habitantes disminuyen tanto las transferencias como el PBG per cápita. Esto respondería a un criterio de equidad horizontal donde la localidad más “rica” recibiría menos transferencias que la localidad más “pobre” y viceversa.

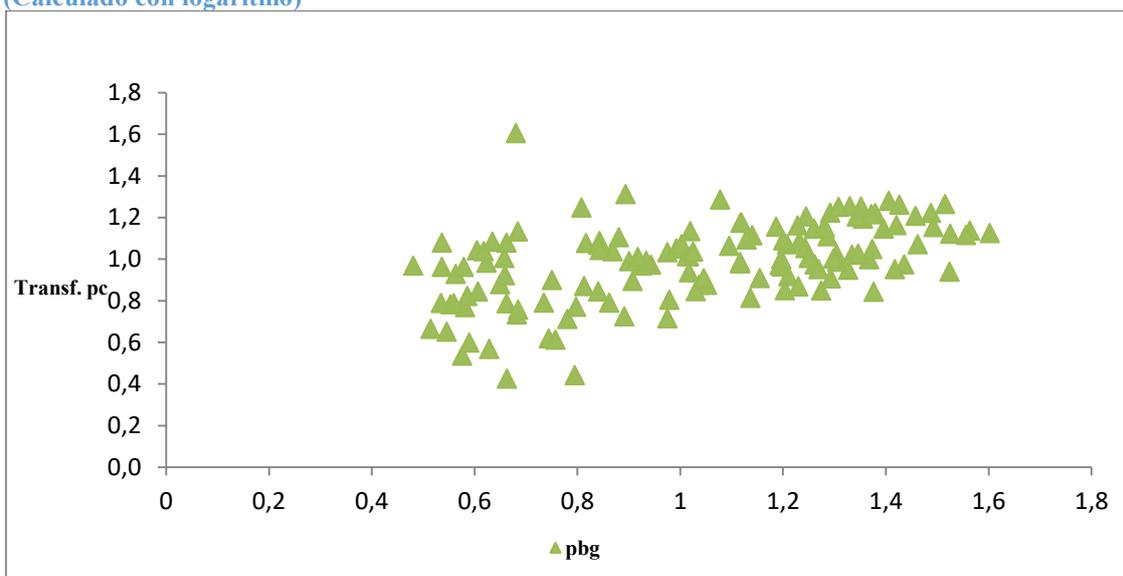
Ahora bien, si se observa el Grafico 3 donde se refleja el importe de transferencias por cápita recibida respecto de las NBI correspondientes a cada municipio queda de manifiesto lo anteriormente expresado por Porto, la ley de Coparticipación Provincial no refleja el principio de equidad horizontal, el diseño de un sistema de transferencias que posibilite a la jurisdicción “pobre” consumir la misma cantidad de bienes públicos locales que la “rica” con igual presión tributaria.

¹⁹ Para la totalidad de los municipios un **58%** distribuido: un **62%** en proporción directa a su población; un **15%** en relación directa a la superficie del partido; y un **23%** en proporción inversa a la capacidad contributiva per cápita de cada uno, este ponderador se formula de acuerdo a la potencialidad de recaudación de Tasas de los municipios- como es utilizado en proporción inversa, no tiene contenido devolutivo, sino que asigna más recursos a los distritos que están en peores condiciones para obtenerlos por su cuenta.

Un **37%** del total se distribuido sólo entre aquellos municipios que prestan servicios de salud. Particularmente, la asignación de fondos a los municipios que poseen servicios de salud tiene en cuenta que los establecimientos sanitarios de la Provincia no cubren las necesidades de todas las localidades, sino que se ubican en algunas de las ciudades bonaerenses. Motivo por el cual los municipios que en cuyo partido no se asientan hospitales provinciales, deben establecer los suyos. El **5%** restante entre los que cubran servicios que antes eran brindados por la Provincia y les fueron transferidos en virtud del decreto ley 9.347/79 que dispuso la municipalización de aquellas funciones y servicios actualmente a su cargo, que por su índole eran propios de la competencia comunal

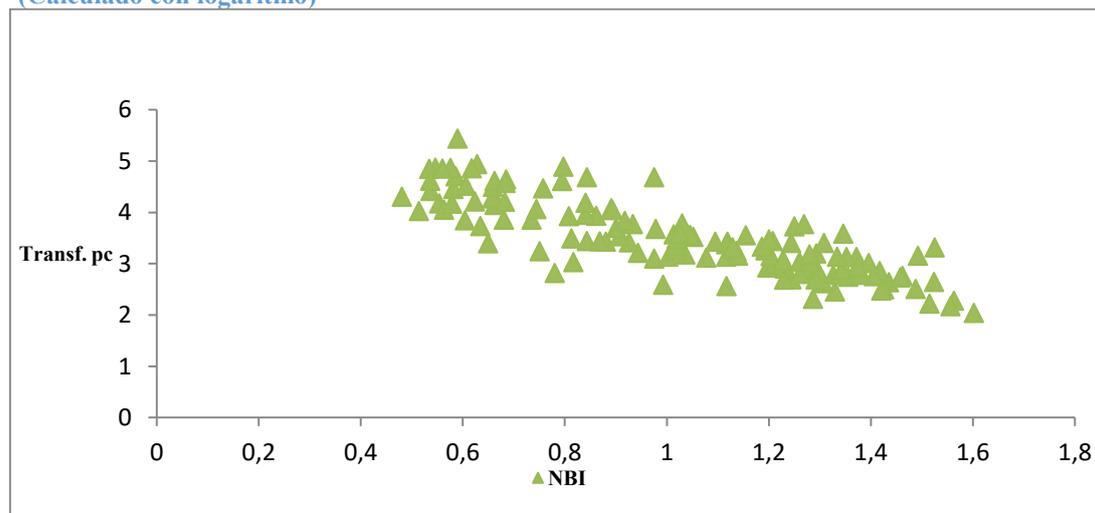
²⁰ Se considera una población estimada de 2800 habitantes

Grafico 2. Relación entre transferencias recibidas pc y PBG pc en los Municipios Bonaerenses (Calculado con logaritmo)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Las transferencias corresponden al periodo 2019 en miles y el PBG es del año 2013 en miles.

Grafico 3. Relación entre transferencias recibidas Pc y NBI p/mil en los Municipios Bonaerenses (Calculado con logaritmo)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Las transferencias corresponden al ejercicio 2019 en miles y el NBI es el indicado en el censo 2010 en miles.

Este análisis permite concluir que el diseño de las transferencias recibidas por los municipios no resulta del todo clara y no responde al criterio de equidad horizontal en su totalidad, que en el grupo de municipios chicos pueden existir diferencias entre los recursos recibidos por la Provincia de acuerdo a la cantidad de centros de salud propios que puedan existir o no un ejemplo de esto constituyen los municipios de Monte y Saavedra con poblaciones y dimensiones parecidas, cuentan con índices de reparto (CUD) muy distintos, la ausencia de centros de salud municipal lo hace al primero menos agraciado al momento del reparto, esa estructura encuentra su contrapartida en la proporción relativa en gastos de personal donde el primero menor que el segundo.

General Rodríguez y Berisso, dos municipios medianos, cuentan solo con centros de salud clase II, (Sala de primeros Auxilios y centros de atención primaria), tienen una cantidad de Habitantes muy similar, superficies similares y sin embargo reciben sumas muy disímiles de transferencias por cápita. La diferencia se da en la inversa de la capacidad contributiva, General Rodríguez

cuenta con un PBG per cápita notoriamente mayor que Berisso, el mismo le permite acceder a mayores contribuciones municipales. Los ingresos propios de General Rodríguez en el año 2018 representaron el 61% del total de ingresos recaudados, mientras que los ingresos propios de Berisso apenas alcanzaron el 29 % del total.

6.3 Endeudamiento

Según determina el artículo 193°, inciso 3 de la Constitución de la Provincia, "no podrá autorizarse empréstito alguno sobre crédito general de la municipalidad sino por ordenanza sancionada por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales". Se requiere, además, en el caso de que se contraten empréstitos en el extranjero o se quieran enajenar o gravar los edificios municipales, autorización del Honorable Concejo Deliberante. Además dice que "en ningún caso puede sancionarse una ordenanza de esta clase cuando el total de los servicios de amortización e intereses afecte más del 25% de los recursos ordinarios de la municipalidad". En el inciso 4 del citado artículo se aclara que "el crédito deberá aplicarse a obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado".

Los servicios de la deuda en los últimos años no han superado el 1% de la totalidad de recursos municipal, siendo de participación poco significativa en el presupuesto municipal.

En resumen, los componentes del financiamiento municipal son en primer lugar los recursos propios (RP), en segundo las transferencias de otras jurisdicciones (TR) y en tercero al endeudamiento (E). El primero término corresponde a decisiones de política tributaria local, y los dos restantes a decisiones de política provincial.

7. En que gastan los municipios

La ejecución de gastos municipales se puede presentar de diferentes maneras. Una de ellas es hacerlo por Carácter Económico, clasificando los mismos en gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras. Otra forma es por Finalidad y Función, que presenta el gasto según la naturaleza de los servicios que el municipio brinda a la comunidad, identificando las políticas y objetivos generales implementados. Bajo la clasificación por carácter económico, el gasto en personal y en bienes y servicios resultaron los conceptos más relevantes evaluando los datos agregados, pero al analizar los datos por Municipio la situación se vuelve relativamente homogénea en la distribución de gastos.

En la tabla 9 y 10 queda clara la importancia de los gastos corrientes en términos generales y, en particular, el gasto en personal. Tanto en el año 1998 como en el 2014 en la totalidad de los municipios representa el mayor porcentaje.

Al evaluar las capacidades de gestión de los Municipios resulta importante analizar, conjuntamente con la autonomía, el nivel de cobertura del gasto en personal con los ingresos corrientes propios.

Tabla 9. Composición de los gastos corrientes municipales. 1998

Gtos Ctes 1998	Muy Chicos	Chicos	Medianos	Grandes	Muy Grandes	Total
	<10.000 Hab.	e/10 y 50	e/50 y 100	e/100 y 500	>500	
Personal	61%	61%	59%	61%	54%	57%
Bs. Ss.	32%	32%	36%	36%	43%	38%
Resto Gtos	7%	6%	5%	5%	3%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1998)

Tabla 10. Composición de los gastos corrientes municipales 2014

Gastos 2014	Muy Chicos	Chicos	Medianos	Grandes	Muy Grandes	Total
	<10.000 Hab.	e/10 y 50	e/50 y 100	e/100 y 500	>500	
Personal	48%	57%	59%	51%	54%	54%
Bs. Y Ss.	44%	38%	36%	44%	41%	41%
Resto Gtos.	8%	5%	5%	5%	5%	5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Del cuadro 3 se desprende que en los últimos años más del 85% de los Municipios no cubrió la totalidad de sus gastos de personal con recursos propios, evidenciando a través del promedio consolidado que los restantes fueron Municipios con presupuestos grandes.

La cantidad de agentes municipales por cantidad de habitantes de un municipio permite la comparación del tamaño del sector público entre las jurisdicciones (Cuadro 3). Aun así, se deben tener en cuenta algunas consideraciones: los Municipios que tienen servicios tercerizados (como por ejemplo la recolección de residuos) pueden presentar un indicador menor que aquellos que no los tienen (el personal abocado a dichos servicios no se encuentra incluido en el cálculo).

Los Municipios que tienen hospitales municipales requieren personal adicional, y pueden tener un indicador mayor que los que no prestan servicios hospitalarios. Además, existe un nivel mínimo de personal necesario para el funcionamiento del Poder Ejecutivo municipal, independientemente del tamaño de la jurisdicción, y esto puede sobredimensionar el indicador en Municipios con poca población.

Dicho esto, se observa que la mayor cantidad de Municipios poseían entre 10 y 20 empleados cada mil habitantes, con un promedio en la totalidad de la provincia de 14. Sin embargo, el promedio simple fue de 30 agentes cada mil habitantes, más cercano al promedio del Interior (36 agentes) que al del Conurbano (12 agentes).

8. Fragmentación municipal

En un sistema descentralizado, vecinos con preferencias similares respecto a una canasta de bienes públicos se agrupan, de manera que el estado en su organización más pequeña (Municipios) provea los tipos y la cantidad de bienes públicos que sus habitantes desean, teniendo en cuenta las diferencias de gustos e idiosincrasia del lugar. Una mayor proximidad de los gobiernos locales con los ciudadanos los hace más perceptibles de las preferencias y pasibles de mayor control de sus representantes, que en un esquema centralizado, dando también lugar a una mayor participación ciudadana.

Las constituciones argentinas, además de considerar distintas categorías de municipios, incluyen otras formas de gobierno local sin jerarquía municipal. En la Argentina existen de uno a seis

niveles de gobierno descritos por las distintas constituciones. Dieciocho de las veintitrés provincias argentinas, tienen la condición de alcanzar un mínimo de habitantes para constituir un municipio u otra forma de gobierno local.²¹

Durante el período 1983-2018, en la provincia de Buenos Aires se han creado 10 municipios, ha aumentado la población en términos generales, ha diferido el grado de autonomía de estos municipios y ha generado distintos impactos dentro del territorio y la economía.

La fragmentación es una forma de descentralizar. Las ganancias de la descentralización, vinculadas a la cercanía entre el contribuyente permiten acercar las demandas vecinales y mejorar la prestación del servicio. Así mismo se encuentran limitadas por la disponibilidad de recursos y la capacidad contributiva de sus habitantes. La estructura de gastos corrientes fijos se vuelve rígida, quedando las futuras inversiones en bienes de capital o en políticas públicas de largo plazo sujetas a transferencias discrecionales de los niveles superiores de gobierno.

Como se puede observar en la tabla 11, los indicadores del último distrito creado en el territorio bonaerense se apartan de los supuestos ideales.

Tabla 11. Indicadores del Municipio de Lezama comparados con el consolidado de municipios

Indicadores 2018	Lezama	Promedio de Municipios
Autonomía (% Ing., Propios)	23%	41%
Correspondencia Fiscal	21%	48%
Transferencias PC en \$	48.915	6.015
Gto en Personal (% Gto cte.)	62%	54%
Inversión (% Gto Total)	9%	18%
Gto en Adm. (% Gto Total)	33%	23%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2018)

El porcentaje de ingresos propios del Municipio de Lezama es la mitad del consolidado de municipios bonaerenses, desencadenando un resultado similar en la correspondencia fiscal.

La creación de un municipio origina en primer lugar un nuevo ejecutivo municipal, se considera la creación de una planta de personal básica que incorpore los siguientes cargos: un intendente, tres secretarios, tres directores generales (uno para cada secretaría), un contador, un tesorero, y un jefe de compras.²²

Si bien la descentralización puede proveer soluciones deseables, también puede originar problemas, dependiendo del tamaño de las localidades en juego y de sus capacidades para gastar y recaudar, que comprometan su sostenibilidad y la de otros niveles de gobierno.

Desde el punto de vista económico, resulta muy importante que no se pierdan las economías de escala en la provisión de la canasta de bienes, para que puedan sostenerse en el tiempo y no se transformen en transferencias dependientes. Muchas veces los habitantes del lugar no alcanzan a cubrir los costos fijos de mantenimiento de un estado a través de la recaudación propia y esto se convierte en mayor inequidad. Los habitantes de las distintas localidades de la provincia terminan

²¹ La Constitución de la Provincia de Buenos Aires nada dice de los requisitos para la creación de municipios.

²² El nuevo Concejo Deliberante también genera gastos de personal, en base a los criterios fijados por la Ley Orgánica Municipal en cuanto a la cantidad de concejales, que en el artículo 2 establece que los Municipios de menos de 5.000 habitantes elegirán 6 concejales.

financiando al nuevo municipio que con sus vecinos no alcanza a cubrir los costos fijos de funcionamiento.

Por otro lado, el argumento representativo conserva su poder explicativo: a medida que las unidades son más grandes y más pobladas, aumentan las probabilidades de que surjan demandas de división.

En el interior de la Provincia las realidades cambian, muchas localidades pequeñas se encuentran más cercanas a distritos vecinos que a los cuales pertenecen políticamente, esto los hace más independientes de sus localidades de origen y muchas veces se muestran pasibles a solicitar divisiones que le permitan obtener ventajas en la provisión de bienes públicos.

El análisis desarrollado en el presente trabajo brinda buenas pistas de los contextos en los que irrumpen los reclamos de división municipal, donde se entrecruzan las características de la estructura territorial y poblacional de los municipios con las características que adopta la competencia política en ellos; al tiempo que pone en discusión argumentos de tipo económico detrás de las demandas de división.

Estos argumentos contemplan por ejemplo, el aumento del gasto público en servicios esenciales para localidades que pueden resultar pequeñas. Un impacto económico potencialmente chico para un gasto fijo mucho mayor y sostenido el en tiempo.

9. Conclusiones

De acuerdo a lo que establece la literatura teórica, los vecinos de un municipio bien informados votan a los políticos que mejor desarrollan su estrategia de gestión. El político que gasta es el que recauda. Acá es donde de acuerdo al tamaño y las distintas características del municipio no siempre coincide lo que se recauda con lo que se gasta.

Muchas veces la administración municipal no cuenta con el diseño administrativo necesario para lograr recaudar la cantidad de recursos necesarios para garantizar un determinado servicio. Otras veces las características propias, superficie, ingresos medios de la población, subvaloración de bienes públicos no permiten llevar adelante determinada política pública. Aquí es donde intervienen los niveles superiores de gobierno con transferencias, trasladando la responsabilidad política a quien realiza el gasto. Los beneficios y costos se concentran en la municipalidad en la que el político es votado.

En este trabajo se analiza el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires. La constitución provincial reformada en el año 1994, nada dice respecto de la autonomía municipal. Solo en Art. 190 y siguientes habla de los intereses y servicios de la comunidad estarán a cargo de una Municipalidad". En materia de autonomía municipal permanece vigente la norma del año 1932.

Los municipios bonaerenses se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto ley 6769-58, reformada en 1978. Esta legislación pobre y desactualizada conlleva a que las decisiones de política tributaria y responsabilidad del gasto se vean limitadas en los gobiernos locales. Consecuentemente las medidas tomadas en el gobierno provincial no siempre resultan eficientes.

La determinación, en niveles superiores de gobierno, de los recursos no sólo afecta principios de ejecución presupuestaria, reconocidos en las leyes de administración financiera de la Nación y la provincia, sino que limita la ya débil capacidad de decisión de las autoridades locales.

En verdad, la decisión de otra jurisdicción sobre qué y cuánto gastar, opera como una mera descentralización del gasto. Finaliza condicionando jurídica y políticamente a quien gasta/ejecuta;

lo hace jurídica y políticamente responsable ante órganos del propio ente que descentraliza el gasto. Las decisiones del gasto que realiza el nivel superior limitan la operatoria del nivel inferior.

Este trabajo analiza la mayor descentralización del gasto que se observa a lo largo de los últimos años. Nuevas responsabilidades que adquieren los municipios, donde se promueve la eficiencia asignativa. Aquí toman relevancia el acceso a la salud pública y los años iniciales de educación. Resultan importantes desde el punto de vista de la equidad. Ahora si se observa la capacidad fiscal de sus habitantes, hasta cuanto están dispuestos a pagar por la provisión de bienes públicos.

La intrínseca heterogeneidad de los municipios bonaerenses hace que toda decisión general impuesta desde la gobernación provincial tienda a introducir desvíos, y gastos innecesarios.

Las transferencias resultan una herramienta que garantiza un nivel mínimo de provisión de bienes públicos. Permite regularizar entre municipios aunque con deficiencias. El CUD, muchas veces, termina premiando a los municipios que peor se comportan fiscalmente. Municipios con menos de 10.000 habitantes están recibiendo en promedio \$26.500 per cápita en concepto de transferencias, mientras que municipios de más de 500.000 habitantes no alcanzan a recibir \$4.000 por cada uno de sus habitantes.

La situación descrita en el párrafo anterior, refleja una falta de equidad horizontal en el sistema distributivo. Una de las consecuencias es que los distritos más perjudicados recurren a la recaudación de tasas y demás tributos propios para cubrir el faltante presupuestario. Los municipios más grandes tienen, en promedio, un 50 % del presupuesto en recursos propios.

Los recursos propios generados por los municipios bonaerenses representan el 41% en promedio de recursos totales. Llegando la correspondencia fiscal promedio al 48%. La tasa de mayor recaudación es la TISH, resultando también la más distorsiva.

Ahora bien, como se puede observar a lo largo del tiempo en la Provincia de Buenos Aires, al momento de satisfacer las crecientes demandas de los habitantes de cada localidad y la decisión de llegar con políticas públicas a cada rincón de la provincia, tiene como resultado gobiernos locales transferencia- dependientes. Los habitantes de municipios de muy poca población reclaman los mismos bienes públicos provistos en localidades de mayor tamaño.

La creación de municipios de tamaño de población relativamente pequeños, tiene como resultado que el conjunto de sus habitantes no alcanza a financiar los servicios mínimos brindados por el estado (recolección de residuos, alumbrado público, acceso a la salud, etc.). Solo 18 de los 135 municipios alcanza a cubrir los gastos en personal con recursos propios.

A lo largo de los años en el país y en el resto de los países de Latinoamérica se ha distinguido por una mayor descentralización de los gastos que de las facultades tributarias. Como resultado prevalece un esquema donde existen múltiples transferencias provinciales y nacionales por la situación fiscal deficitarias de la mayoría de los municipios. Esta condición deficitaria no siempre se observa en un estado de resultados al finalizar un ejercicio, pero si resulta sumamente claro cuando se analiza el detalle de recursos y gastos de manera desglosada, y a lo largo del tiempo.

Bibliografía

Bahl, R. y Linn, J. (1992): “Urban Public Finance in Developing Countries” Oxford University Press.

Bahl, R (2008): “The Pillars of fiscal decentralization” CAF Working paper N° 2008/07

Bird R.M. (2001): “Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance”, en M.E.Freire y R.E.Stern (Eds): The Challenge of Urban Governance, World Bank Institute, Washington.

Blanco, I., Gomà Carmona, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (20), 14–28.

Bonifaz Moreno G.Mesa Gisbert C.Faguet Rodríguez Ostria G. Romero Ballivián S. (2012): “Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia.” Primera Edición

Borja Sebastià J. (1987) *Descentralización y participación ciudadana*. Universidad de Texas

Brennan, G. y J.M. Buchanan (1977): “Towards a tax constitution for Leviathan”, *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

Bresser Pereira L. y Cunill Grau N. (2000) “Lo público no estatal en la reforma del estado.” Universidad de Salamanca, España.

Cunill, N. y Joignant, A. (2012): “La descentralización: Asunto de actores y su articulación”. Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa. Santiago: RIL Editores-Universidad de Los Lagos.

De la Maza, G. (2012): “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: Límites y posibilidades”. Universidad de los Lagos - Chile

De Mattos, C. A. (1990): “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?” *Cuadernos de Economía* (Santa fe de Bogotá) Vol.10

Falleti T. (2010): “Descentralización y equilibrio de poder en América Latina” New York: Cambridge University Press

Finot I. (2011): “Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, Santiago de Chile.” CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -

Gervasoni C. (2013): “Los Efectos de las Tránsferencias Federales sobre la Competitividad Electoral Subnacional: Una Estimación de la Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011) Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales”. Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Gervasoni C. (2011): “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales.” Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Galilea O., Letelier L y Ross S. (2011): “Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento” CEPAL

- Goodman, Christopher B. (2010): “Local Government Fragmentation & the Local Public Sector: A Panel Data Analysis” Northern Illinois University
- Grotz M. y Llach J. (2013): “Coparticipación casi sin convergencia, 1950-2010” Departamento de Economía UNLP. Decimosexto seminario de Federalismo Fiscal Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata 17 de abril de 2013
- Hooghe L. y Marks G (2009): “A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus” Cambridge University Press, vol. 39
- Inman y Rubinfeld, (1997): “Journal of Economic Perspectives”. University of California, Berkeley. Vol 11
- Jordana, J (2002): “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia” University Pompeu Fabra
- Kugelmas y Sola (1990): “Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective”. Massachusetts Institute of Technology
- Leiras, M (2010): “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina” Vol. 17. México
- Manzanal M., Garcia A. Villareal F (2005): “Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos Subnacionales.” Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica UBACyT F009
- Mardones Z., Rodrigo (2008): “Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena” Vol. 34 Santiago de Chile.
- Núñez Miñana, H. y Porto, A. (1980): Capacidad y esfuerzo tributarios relativos. Separata de Económica No. 3. La Plata.
- Oates, W (1972): “Fiscal federalism, Harcourt Brace” New York
- Olson M, (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government
- Peltzman, Sam (1992), “Voters as fiscal conservatives”, The Quarterly Journal of Economics. Vol 107, N°2 Published By: Oxford University Press
- Porto A. (2009): “Federalismo Fiscal en la práctica, Aplicaciones al Sector Público Argentino y Ejercicios Teóricos” Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
- Porto, A., Garriga M y Rosales W. (2009): “Municipalidades de los Países del Cono Sur y de la Región Andina.” Taller “Finanzas Subnacionales y Sostenibilidad Fiscal”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Porto, A., Garriga M y Rosales W. (2018): “Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia” Universidad Nacional de La Plata
- Porto A., Porto G. (1995): “Tamaño del sector público municipal en la Provincia de Buenos Aires. Teoría y estimaciones.” Universidad Nacional de La Plata

Porto, A., Puig J. (2019): “Finanzas Municipales un sector olvidado o postergado. El caso de la Provincia de Buenos Aires.” Universidad Torcuato Di Tella – Buenos Aires, Argentina.

Rondinelli, N y Chemma (1984): “Políticas de descentralización y desintervención estatal” Instituto de Investigaciones Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires

Rumi C., Garriga M., Lódola A. y Rosales W. (2009): “Impacto fiscal de la división Chascomus – Lezama” Universidad Nacional de La Plata

Salmon y Breton (2000): “Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union” Université de Bourgogne

Sartori G. y Sani G. (1976): “Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales”, Columbia University

Tarrow, S. (1997): “El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política.” Alianza Universidad. Madrid

Vial Cossani, C. Y Hernández Bonivento, J (2017): “¿Para qué Descentralizar? Centralismo y Políticas Públicas en Chile: Análisis y Evaluación por Sectores” Instituto Chileno de Asuntos Municipales. Universidad Autónoma de Chile

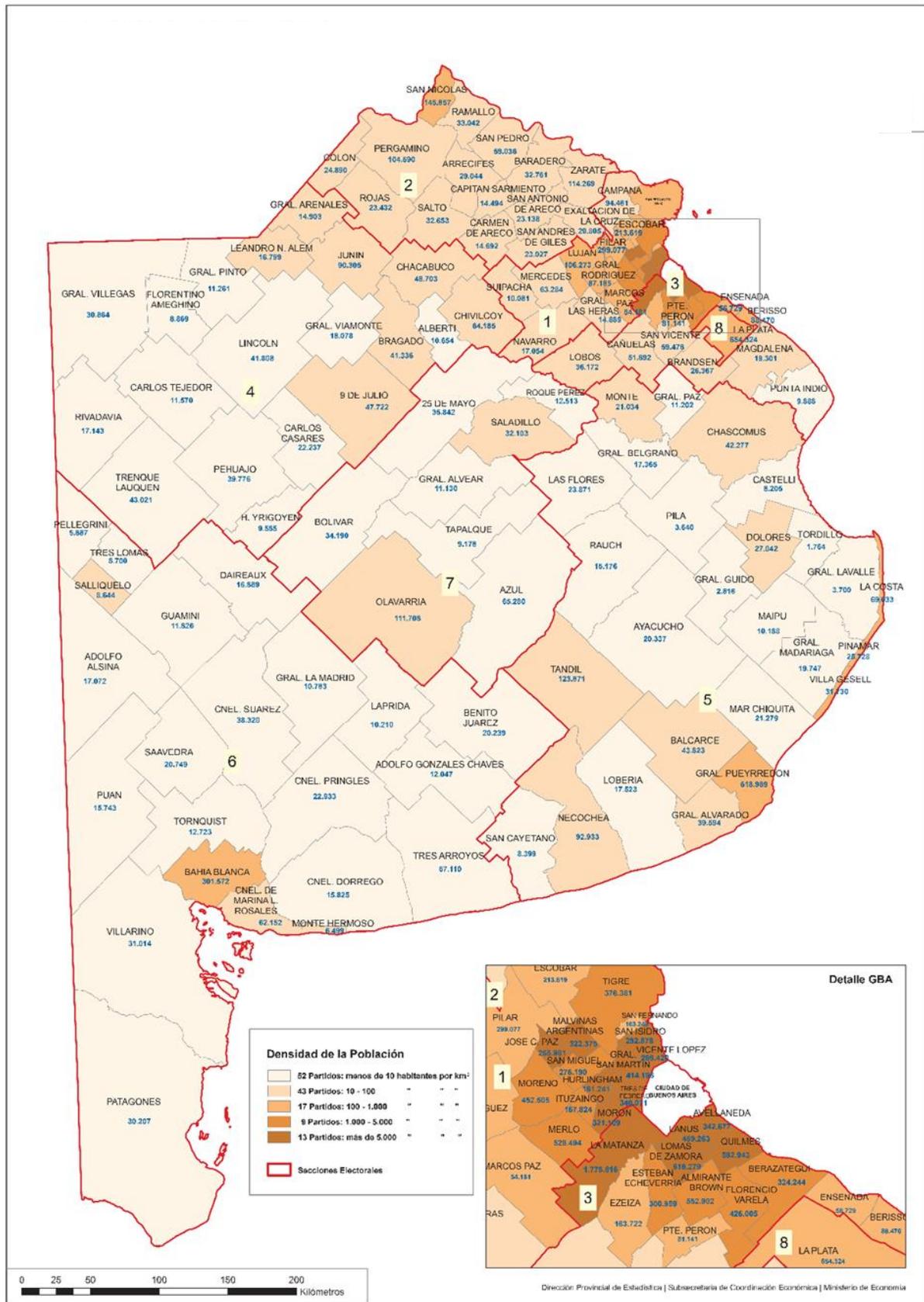
Weingast B. (2009): “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives” Journal of Urban Economics 65.

Welp Y. (2008) “La participación ciudadana en la encrucijada: Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina” Revista de Ciencias Sociales, núm. 31. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador.

Yañez, J. y L. Letelier. (1995). “La descentralización fiscal en América Latina. Problemas y perspectivas. El caso de Chile. En: La descentralización fiscal en América Latina: Problemas y perspectivas.” Revista de Economía Institucional, vol. 17, núm. 33. Universidad Externado de Bogotá, Colombia

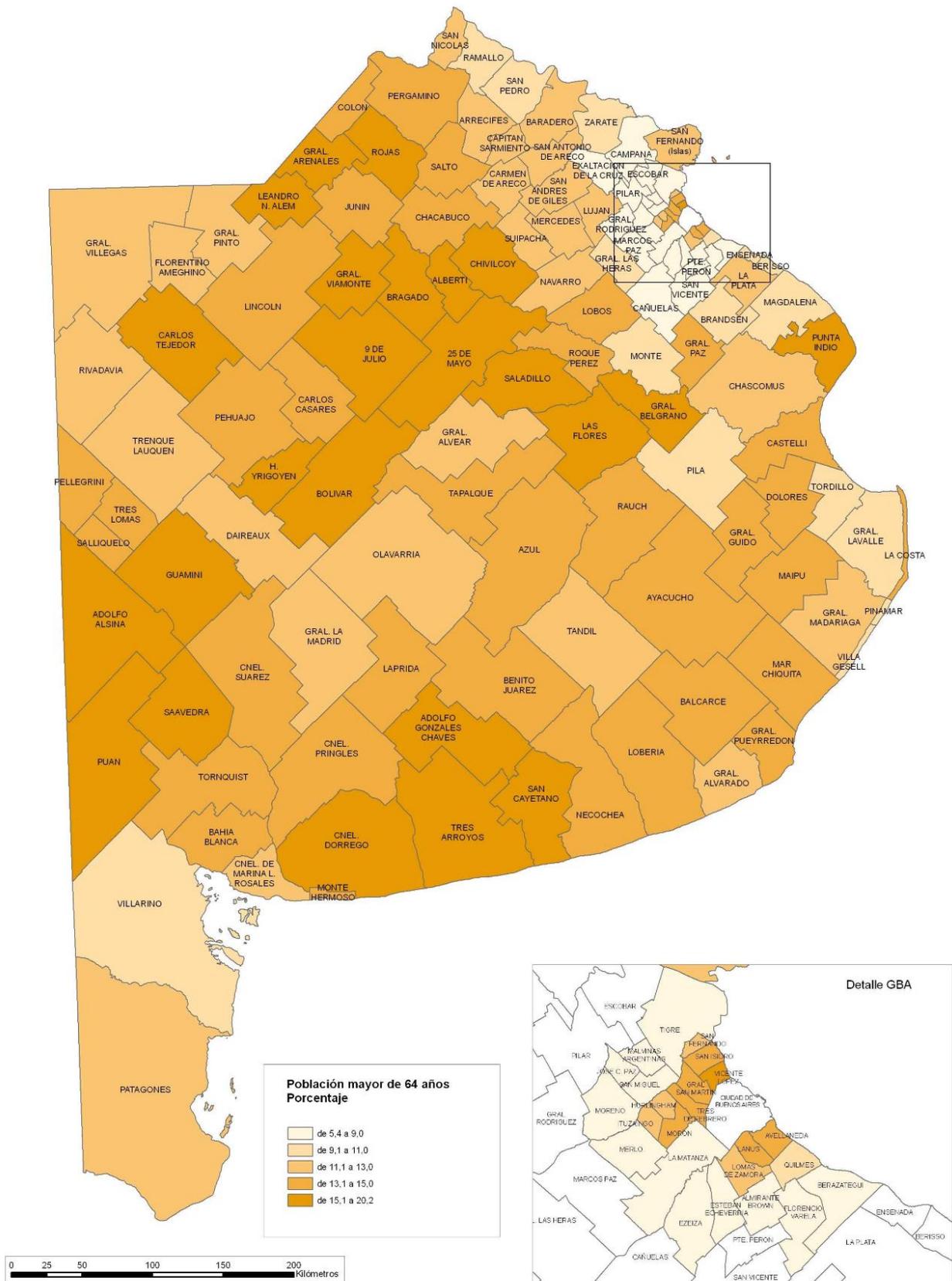
Zuccherino, R.1992. “Teoría y práctica del Derecho Municipal. En: Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal (argentino y comparado)”. Tomo III. Depalma, Buenos Aires.

Anexo 1



Fuente: Dirección de Estadística, Ministerio de Economía, Censo 2010

Anexo 2



Fuente: Dirección de Estadística, Ministerio de Economía, Censo 2010

Cuadro 1

Transferencias Pc recibidas conforme al CUD

Partidos	Poblacion*	CUD 2019	Copa Bruta 2019	Trans. pc
Lezama	2800	0,14387	\$ 136.961.092	\$ 48.915
Tordillo	1764	0,06946	\$ 64.523.599	\$ 36.578
General Guido	2816	0,10624	\$ 101.263.985	\$ 35.960
Pila	3640	0,15546	\$ 145.598.701	\$ 40.000
General Lavalle	3700	0,12972	\$ 124.018.776	\$ 33.519
Pellegrini	5887	0,13576	\$ 125.766.975	\$ 21.364
Monte Hermoso	6499	0,1891	\$ 177.132.085	\$ 27.255
Castelli	8205	0,18465	\$ 174.011.642	\$ 21.208
San Cayetano	8399	0,27818	\$ 258.122.596	\$ 30.733
Salliqueló	8644	0,17553	\$ 167.338.408	\$ 19.359
Tres Lomas	8700	0,18388	\$ 175.308.694	\$ 20.150
F. Ameghino	8869	0,21195	\$ 201.080.538	\$ 22.672
Tapalqué	9178	0,33244	\$ 306.611.635	\$ 33.407
Hipólito Yrigoyen	9585	0,20667	\$ 193.730.581	\$ 20.212
Punta Indio	9888	0,18998	\$ 185.901.279	\$ 18.801
Suipacha	10081	0,20527	\$ 200.084.252	\$ 19.848
Maipú	10188	0,28042	\$ 266.337.254	\$ 26.142
Laprida	10210	0,30533	\$ 295.633.694	\$ 28.955
Alberti	10654	0,17954	\$ 139.470.604	\$ 13.091
General La Madrid	10783	0,36802	\$ 335.137.364	\$ 31.080
General Alvear	11130	0,27456	\$ 259.541.834	\$ 23.319
General Paz	11202	0,28627	\$ 266.393.648	\$ 23.781
General Pinto	11261	0,31843	\$ 286.657.724	\$ 25.456
Carlos Tejedor	11570	0,29302	\$ 277.146.015	\$ 23.954
Guamini	11826	0,37296	\$ 315.625.202	\$ 26.689
A. Gonzales Chaves	12047	0,2443	\$ 235.837.752	\$ 19.576
Roque Pérez	12513	0,21394	\$ 197.048.401	\$ 15.747
Tornquist	12723	0,38843	\$ 364.809.761	\$ 28.673
Capitán Sarmiento	14494	0,14902	\$ 136.848.305	\$ 9.442
Carmen de Areco	14692	0,10087	\$ 96.348.349	\$ 6.558
General Las Heras	14889	0,13531	\$ 146.350.615	\$ 9.829
General Arenales	14903	0,27074	\$ 261.684.788	\$ 17.559
Rauch	15176	0,29775	\$ 277.277.600	\$ 18.271
Puan	15743	0,5467	\$ 515.145.520	\$ 32.722
Coronel Dorrego	15825	0,39503	\$ 372.648.462	\$ 23.548
Leandro N. Alem	16799	0,37447	\$ 305.859.722	\$ 18.207
Daireaux	16889	0,44519	\$ 419.868.647	\$ 24.860
Navarro	17054	0,22042	\$ 223.083.415	\$ 13.081
Adolfo Alsina	17072	0,39186	\$ 376.633.605	\$ 22.061
Rivadavia	17143	0,39866	\$ 385.647.171	\$ 22.496
General Belgrano	17365	0,29478	\$ 281.958.263	\$ 16.237

Partidos	Poblacion*	CUD 2019	Copa Bruta 2019	Trans. pc
Lobería	17523	0,36553	\$ 334.498.237	\$ 19.089
General Viamonte	18078	0,32125	\$ 307.983.878	\$ 17.036
Magdalena	19301	0,28552	\$ 264.419.874	\$ 13.700
General J. Madariaga	19747	0,35786	\$ 335.278.348	\$ 16.979
Benito Juárez	20239	0,50759	\$ 478.329.942	\$ 23.634
Ayacucho	20337	0,45723	\$ 439.070.645	\$ 21.590
Saavedra	20749	0,57321	\$ 546.368.739	\$ 26.332
Monte	21034	0,12584	\$ 118.388.822	\$ 5.628
Mar Chiquita	21279	0,43182	\$ 417.500.118	\$ 19.620
Carlos Casares	22237	0,49169	\$ 423.402.641	\$ 19.040
Coronel Pringles	22933	0,43874	\$ 402.020.094	\$ 17.530
San Andrés de Giles	23027	0,38701	\$ 362.300.249	\$ 15.734
San Antonio de Areco	23138	0,25586	\$ 232.792.501	\$ 10.061
Rojas	23432	0,31886	\$ 280.097.276	\$ 11.954
Las Flores	23871	0,27586	\$ 259.447.844	\$ 10.869
Colón	24890	0,36673	\$ 343.558.798	\$ 13.803
Pinamar	25728	0,35024	\$ 338.154.418	\$ 13.143
Brandsen	26367	0,17433	\$ 171.445.737	\$ 6.502
Dolores	27042	0,46127	\$ 431.777.081	\$ 15.967
Arrecifes	29044	0,31206	\$ 302.156.546	\$ 10.403
Exaltación de La Cruz	29805	0,41812	\$ 335.964.469	\$ 11.272
Patagones	30207	0,70684	\$ 670.002.160	\$ 22.180
General Villegas	30864	0,68047	\$ 627.049.086	\$ 20.317
Villarino	31014	0,59334	\$ 551.528.747	\$ 17.783
Villa Gesell	31730	0,47965	\$ 453.084.437	\$ 14.279
Saladillo	32103	0,30205	\$ 281.779.683	\$ 8.777
Salto	32653	0,26633	\$ 247.896.569	\$ 7.592
Baradero	32761	0,30342	\$ 276.018.144	\$ 8.425
Ramallo	33042	0,24376	\$ 230.273.590	\$ 6.969
Bolívar	34190	0,56365	\$ 533.717.790	\$ 15.610
25 de Mayo	35842	0,39373	\$ 372.761.249	\$ 10.400
Lobos	36172	0,1769	\$ 161.407.688	\$ 4.462
Coronel Suárez	38320	0,66452	\$ 648.093.273	\$ 16.913
General Alvarado	39594	0,34495	\$ 319.835.919	\$ 8.078
Pehuajó	39776	0,67172	\$ 641.908.782	\$ 16.138
Bragado	41336	0,56981	\$ 540.738.785	\$ 13.082
Lincoln	41808	0,59879	\$ 562.882.645	\$ 13.464
Chascomús	42277	0,54589	\$ 526.085.865	\$ 12.444
Trenque Lauquen	43021	0,76142	\$ 660.950.999	\$ 15.363
Balcarce	43823	0,4949	\$ 452.003.561	\$ 10.314
9 de Julio	47722	0,37108	\$ 352.478.375	\$ 7.386
Chacabuco	48703	0,84422	\$ 772.112.050	\$ 15.853
Cañuelas	51892	0,28881	\$ 281.883.071	\$ 5.432
Marcos Paz	54181	0,41901	\$ 394.115.600	\$ 7.274
Ensenada	56729	0,28417	\$ 271.835.624	\$ 4.792

Partidos	Poblacion*	CUD 2019	Copa Bruta 2019	Trans. pc
Tres Arroyos	57110	0,63798	\$ 596.972.536	\$ 10.453
San Pedro	59036	0,71313	\$ 632.942.211	\$ 10.721
San Vicente	59478	0,3367	\$ 329.789.377	\$ 5.545
Coronel Rosales	62152	0,40147	\$ 374.725.624	\$ 6.029
Mercedes	63284	0,64235	\$ 602.292.326	\$ 9.517
Chivilcoy	64185	0,76111	\$ 713.472.175	\$ 11.116
Azul	65280	0,74515	\$ 691.525.692	\$ 10.593
La Costa	69633	1,37305	\$ 1.293.855.615	\$ 18.581
Presidente Perón	81141	0,40013	\$ 373.353.381	\$ 4.601
General Rodríguez	87185	0,353	\$ 311.846.835	\$ 3.577
Berisso	88470	0,73166	\$ 688.348.856	\$ 7.781
Junin	90305	0,41572	\$ 389.181.166	\$ 4.310
Necochea	92933	0,79233	\$ 739.657.572	\$ 7.959
Campana	94461	0,78064	\$ 739.027.844	\$ 7.824
Pergamino	104590	0,44856	\$ 420.564.167	\$ 4.021
Luján	106273	0,76815	\$ 736.452.540	\$ 6.930
Olavarría	111708	1,03291	\$ 958.633.659	\$ 8.582
Zárate	114269	0,56218	\$ 524.619.633	\$ 4.591
Tandil	123871	1,06157	\$ 1.024.914.858	\$ 8.274
San Nicolás	145857	0,56609	\$ 533.736.588	\$ 3.659
San Fernando	163240	0,77917	\$ 742.035.499	\$ 4.546
Ezeiza	163722	0,65153	\$ 624.539.574	\$ 3.815
Ituzaingó	167824	0,58267	\$ 548.398.906	\$ 3.268
Hurlingham	181241	0,94557	\$ 871.646.635	\$ 4.809
Escobar	213619	1,02438	\$ 973.671.935	\$ 4.558
José C. Paz	265981	1,83	\$ 1.658.900.350	\$ 6.237
Vicente López	269420	1,84333	\$ 1.731.394.236	\$ 6.426
San Miguel	276190	1,58773	\$ 1.579.752.027	\$ 5.720
San Isidro	292878	2,08561	\$ 2.029.161.487	\$ 6.928
Pilar	299077	2,07475	\$ 2.084.859.499	\$ 6.971
Esteban Echeverría	300959	1,47353	\$ 1.381.763.733	\$ 4.591
Bahía Blanca	301572	1,37734	\$ 1.267.247.266	\$ 4.202
Morón	321109	1,26241	\$ 1.218.072.106	\$ 3.793
Malvinas Argentinas	322375	3,35122	\$ 3.041.801.354	\$ 9.436
Berazategui	324244	1,68426	\$ 1.569.225.234	\$ 4.840
Tres de Febrero	340071	1,08576	\$ 1.028.430.055	\$ 3.024
Avellaneda	342677	1,26164	\$ 1.178.624.830	\$ 3.439
Tigre	376381	1,56353	\$ 1.449.689.743	\$ 3.852
General San Martín	414196	2,13045	\$ 1.999.573.680	\$ 4.828
Florencio Varela	426005	1,93834	\$ 1.810.204.198	\$ 4.249
Moreno	452505	1,81484	\$ 1.703.432.443	\$ 3.764
Lanús	459263	1,81134	\$ 1.854.755.089	\$ 4.039
Merlo	528494	3,45665	\$ 3.314.050.531	\$ 6.271
Almirante Brown	552902	2,07909	\$ 1.943.311.733	\$ 3.515
Quilmes	582943	2,0892	\$ 1.995.174.985	\$ 3.423

Partidos	Poblacion*	CUD 2019	Copa Bruta 2019	Trans. pc
Lomas de Zamora	616279	2,46868	\$ 2.236.398.320	\$ 3.629
General Pueyrredon	618989	2,25768	\$ 2.127.361.425	\$ 3.437
La Plata	654324	2,92275	\$ 2.712.632.304	\$ 4.146
La Matanza	1775816	7,35244	\$ 6.905.350.468	\$ 3.889
Total Provincia	15625084	100	\$ 93.989.220.807	\$ 6.015

Fuente: elaboración propia de acuerdo a información del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires
 (*) Municipio de Lezama con Población estimada. Año 2019

Cuadro 2

Autonomía Municipal

Partidos	% Ing. Ctes	% Ing. Otras Jurisd.
Lezama	23%	77%
Tordillo	23%	77%
General Guido	19%	81%
Pila	31%	69%
General Lavalle	40%	60%
Pellegrini	26%	74%
Monte Hermoso	67%	33%
Castelli	37%	63%
San Cayetano	26%	74%
Salliqueló	26%	74%
Tres Lomas	27%	73%
Florentino Ameghino	27%	73%
Tapalqué	26%	74%
Hipólito Irigoyen	21%	79%
Punta Indio	24%	76%
Suipacha	17%	83%
Maipú	16%	84%
Laprida	30%	70%
Alberti	30%	70%
General La Madrid	24%	76%
General Alvear	23%	77%
General Paz	16%	84%
General Pinto	28%	72%
Carlos Tejedor	17%	83%
Guamini	27%	73%
A. Gonzales Chaves	22%	78%
Roque Pérez	26%	74%
Tornquist	33%	67%
Capitán Sarmiento	34%	66%
Carmen de Areco	29%	71%
General Las Heras	35%	65%
General Arenales	20%	80%

Partidos	% Ing. Ctes	% Ing. Otras Jurisd.
Rauch	35%	65%
Puan	16%	84%
Coronel Dorrego	18%	82%
Leandro N. Alem	25%	75%
Daireaux	29%	71%
Navarro	33%	67%
Adolfo Alsina	23%	77%
Rivadavia	28%	72%
Gral. Belgrano	32%	68%
Lobería	24%	76%
General Viamonte	22%	78%
Magdalena	27%	73%
Gral. Madariaga	31%	69%
Benito Juárez	33%	67%
Ayacucho	32%	68%
Saavedra	28%	72%
Monte	36%	64%
Mar Chiquita	32%	68%
Carlos Casares	29%	71%
Coronel Pringles	24%	76%
San Andrés de Giles	19%	81%
San Antonio de Areco	55%	45%
Rojas	38%	62%
Las Flores	29%	71%
Colón	30%	70%
Pinamar	64%	36%
Brandsen	44%	56%
Dolores	16%	84%
Arrecifes	32%	68%
Exaltación de La Cruz	47%	53%
Patagones	16%	84%
General Villegas	27%	73%
Villarino	16%	84%
Villa Gesell	52%	48%
Saladillo	33%	67%
Salto	41%	59%
Baradero	39%	61%
Ramallo	62%	38%
Bolívar	39%	61%
25 de Mayo	23%	77%
Lobos	49%	51%
Coronel Suárez	29%	71%
General Alvarado	43%	57%
Pehuajó	29%	71%
Bragado	26%	74%

Partidos	% Ing. Ctes	% Ing. Otras Jurisd.
Lincoln	32%	68%
Chascomús	33%	67%
Trenque Lauquen	35%	65%
Balcarce	40%	60%
9 de Julio	36%	64%
Chacabuco	23%	77%
Cañuelas	46%	54%
Marcos Paz	32%	68%
Ensenada	68%	32%
Tres Arroyos	41%	59%
San Pedro	28%	72%
San Vicente	34%	66%
C. Rosales	36%	64%
Mercedes	37%	63%
Chivilcoy	36%	64%
Azul	33%	67%
La Costa	48%	52%
Pte. Perón	19%	81%
General Rodríguez	61%	39%
Berisso	29%	71%
Junín	53%	47%
Necochea	46%	54%
Campana	60%	40%
Pergamino	55%	45%
Luján	35%	65%
Olavarría	53%	47%
Zárate	58%	42%
Tandil	49%	51%
San Nicolás	66%	34%
San Fernando	74%	26%
Ezeiza	55%	45%
Ituzaingó	61%	39%
Hurlingham	40%	60%
Escobar	68%	32%
José C. Paz	26%	74%
Vicente López	72%	28%
San Miguel	41%	59%
San Isidro	65%	35%
Pilar	59%	41%
Esteban Echeverría	44%	56%
Bahía Blanca	72%	28%
Morón	60%	40%
Malvinas Argentinas	45%	55%
Berazategui	37%	63%
Tres de Febrero	53%	47%

Partidos	% Ing. Ctes	% Ing. Otras Jurisd.
Avellaneda	73%	27%
Tigre	73%	27%
General San Martín	63%	37%
Florencio Varela	33%	67%
Moreno	37%	67%
Lanús	55%	45%
Merlo	27%	73%
Almirante Brown	40%	60%
Quilmes	49%	51%
Lomas de Zamora	57%	43%
General Pueyrredón	66%	34%
La Plata	55%	45%
La Matanza	44%	56%
Total	41%	61%

Fuente: elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2018

Cuadro 3

Relación entre Gastos de Personal e Ingresos Propios

Partidos	Población	Gtos. Personal	Ingresos	Relación
Lezama	2.800	\$ 35,500,631	\$ 13,057,297	272%
Tordillo	1.764	\$ 12,563,430	\$ 7,446,529	169%
General Guido	2.816	\$ 20,376,965	\$ 6,556,169	311%
Pila	3.640	\$ 31,655,910	\$ 14,179,853	223%
General Lavalle	3.700	\$ 42,310,705	\$ 16,743,104	253%
Pellegrini	5.887	\$ 26,558,656	\$ 11,615,212	229%
Monte Hermoso	6.499	\$ 57,051,065	\$ 55,640,202	103%
Castelli	8.205	\$ 50,066,774	\$ 19,608,239	255%
San Cayetano	8.399	\$ 53,048,831	\$ 22,975,269	231%
Salliqueló	8.644	\$ 85,080,405	\$ 52,747,957	161%
Tres Lomas	8.700	\$ 26,827,204	\$ 16,166,360	166%
Florentino Ameghino	8.869	\$ 39,863,437	\$ 14,501,475	275%
Tapalqué	9.178	\$ 63,569,519	\$ 24,811,544	256%
Hipólito Irigoyen	9.585	\$ 48,780,757	\$ 19,337,132	252%
Punta Indio	9.888	\$ 37,890,666	\$ 7,717,993	491%
Suipacha	10.081	\$ 21,920,745	\$ 9,342,575	235%
Maipú	10.188	\$ 55,175,265	\$ 16,733,110	330%
Laprida	10.210	\$ 63,819,491	\$ 24,160,569	264%
Alberti	10.654	\$ 38,280,666	\$ 12,957,357	295%
General La Madrid	10.783	\$ 83,167,457	\$ 30,653,108	271%
General Alvear	11.130	\$ 58,637,729	\$ 17,413,314	337%
General Paz	11.202	\$ 53,848,785	\$ 8,644,639	623%
General Pinto	11.261	\$ 48,973,688	\$ 31,820,746	154%

Partidos	Población	Gtos. Personal	Ingresos	Relación
Carlos Tejedor	11.570	\$ 51,981,341	\$ 17,866,236	291%
Guamini	11.826	\$ 71,539,854	\$ 28,945,281	247%
A. Gonzales Chaves	12.047	\$ 60,825,894	\$ 17,049,840	357%
Roque Pérez	12.513	\$ 49,897,963	\$ 19,761,327	253%
Tornquist	12.723	\$ 77,865,330	\$ 27,331,856	285%
Capitán Sarmiento	14.494	\$ 37,247,636	\$ 22,608,678	165%
Carmen de Areco	14.692	\$ 24,092,313	\$ 13,102,401	184%
General Las Heras	14.889	\$ 92,284,121	\$ 27,546,890	335%
General Arenales	14.903	\$ 46,393,392	\$ 19,896,642	233%
Rauch	15.176	\$ 98,116,997	\$ 38,542,997	255%
Puan	15.743	\$ 102,876,275	\$ 19,738,180	521%
Coronel Dorrego	15.825	\$ 194,436,557	\$ 82,454,496	236%
Leandro N. Alem	16.799	\$ 43,750,937	\$ 15,299,197	286%
Daïreaux	16.889	\$ 76,422,807	\$ 47,564,569	161%
Navarro	17.054	\$ 65,508,276	\$ 23,206,349	282%
Adolfo Alsina	17.072	\$ 90,408,621	\$ 20,762,095	435%
Rivadavia	17.143	\$ 70,688,830	\$ 48,610,471	145%
Gral. Belgrano	17.365	\$ 72,434,159	\$ 32,313,331	224%
Lobería	17.523	\$ 93,225,566	\$ 25,614,195	364%
General Viamonte	18.078	\$ 70,225,147	\$ 26,550,079	265%
Magdalena	19.301	\$ 57,262,482	\$ 23,050,767	248%
Gral. Madariaga	19.747	\$ 25,946,818	\$ 10,792,742	240%
Benito Juárez	20.239	\$ 109,997,482	\$ 45,683,305	241%
Ayacucho	20.337	\$ 215,780,936	\$ 79,667,315	271%
Saavedra	20.749	\$ 118,907,938	\$ 45,396,495	262%
Monte	21.034	\$ 43,934,089	\$ 30,346,738	145%
Mar Chiquita	21.279	\$ 93,652,766	\$ 46,009,633	204%
Carlos Casares	22.237	\$ 80,818,451	\$ 32,462,352	249%
Coronel Pringles	22.933	\$ 240,286,780	\$ 57,787,856	416%
San Andrés de Giles	23.027	\$ 88,759,668	\$ 21,679,278	409%
San Antonio de Areco	23.138	\$ 105,073,401	\$ 47,456,118	221%
Rojas	23.432	\$ 88,502,193	\$ 49,659,635	178%
Las Flores	23.871	\$ 62,376,495	\$ 24,545,192	254%
Colón	24.890	\$ 99,780,908	\$ 24,513,697	407%
Pinamar	25.728	\$ 206,752,106	\$ 121,945,095	170%
Brandesen	26.367	\$ 58,399,963	\$ 40,850,047	143%
Dolores	27.042	\$ 87,059,333	\$ 19,509,737	446%
Arrecifes	29.044	\$ 620,188,500	\$ 881,400,377	70%
E. de La Cruz	29.805	\$ 87,931,486	\$ 70,621,929	125%
Patagones	30.207	\$ 146,278,177	\$ 5,594,055	572%
General Villegas	30.864	\$ 143,688,179	\$ 82,234,039	175%
Villarino	31.014	\$ 102,558,544	\$ 18,276,788	561%
Villa Gesell	31.730	\$ 154,305,023	\$ 71,262,193	217%
Saladillo	32.103	\$ 71,803,478	\$ 40,429,324	178%
Salto	32.653	\$ 44,273,786	\$ 14,216,978	311%

Partidos	Población	Gtos. Personal	Ingresos	Relación
Baradero	32.761	\$ 86,927,536	\$ 41,079,574	212%
Ramallo	33.042	\$ 149,099,540	\$ 151,293,267	99%
Bolívar	34.190	\$ 145,648,296	\$ 74,732,676	195%
25 de Mayo	35.842	\$ 107,990,093	\$ 35,154,912	307%
Lobos	36.172	\$ 59,152,220	\$ 41,514,570	142%
Coronel Suárez	38.320	\$ 190,355,843	\$ 93,544,222	203%
General Alvarado	39.594	\$ 124,617,564	\$ 51,285,457	243%
Pehuajó	39.776	\$ 127,956,333	\$ 75,754,716	169%
Bragado	41.336	\$ 129,124,977	\$ 49,456,876	261%
Lincoln	41.808	\$ 119,603,956	\$ 72,292,220	165%
Chascomús	42.277	\$ 126,357,583	\$ 58,180,268	217%
Trenque Lauquen	43.021	\$ 203,210,383	\$ 95,089,702	214%
Balcarce	43.823	\$ 109,138,548	\$ 59,385,229	184%
9 de Julio	47.722	\$ 124,328,467	\$ 46,779,688	266%
Chacabuco	48.703	\$ 82,791,362	\$ 37,604,104	220%
Cañuelas	51.892	\$ 124,625,738	\$ 49,042,743	254%
Marcos Paz	54.181	\$ 108,683,468	\$ 36,077,122	301%
Ensenada	56.729	\$ 130,861,530	\$ 172,660,038	76%
Tres Arroyos	57.110	\$ 193,977,329	\$ 99,937,631	194%
San Pedro	59.036	\$ 184,520,819	\$ 33,605,072	549%
San Vicente	59.478	\$ 97,357,702	\$ 25,484,852	382%
C. Rosales	62.152	\$ 195,814,869	\$ 46,319,560	423%
Mercedes	63.284	\$ 125,821,977	\$ 62,013,150	203%
Chivilcoy	64.185	\$ 79,152,358	\$ 25,282,130	313%
Azul	65.280	\$ 678,923,640	\$ 742,911,494	91%
La Costa	69.633	\$ 300,886,629	\$ 220,150,403	137%
Pte. Perón	81.141	\$ 65,293,217	\$ 22,491,281	290%
General Rodríguez	87.185	\$ 123,332,337	\$ 92,696,111	133%
Berisso	88.470	\$ 194,755,521	\$ 58,747,985	332%
Junín	90.305	\$ 141,686,241	\$ 134,163,544	106%
Necochea	92.933	\$ 291,632,708	\$ 126,362,826	231%
Campana	94.461	\$ 241,388,269	\$ 240,827,204	100%
Pergamino	104.590	\$ 183,616,784	\$ 208,527,685	88%
Luján	106.273	\$ 247,956,435	\$ 86,130,637	288%
Olavarría	111.708	\$ 295,794,978	\$ 175,599,415	168%
Zárate	114.269	\$ 171,384,845	\$ 216,584,736	79%
Tandil	123.871	\$ 364,651,191	\$ 224,530,610	162%
San Nicolás	145.857	\$ 171,128,479	\$ 232,323,214	74%
San Fernando	163.240	\$ 216,180,411	\$ 448,428,074	48%
Ezeiza	163.722	\$ 183,373,765	\$ 211,708,164	87%
Ituzaingó	167.824	\$ 242,389,910	\$ 191,572,866	127%
Hurlingham	181.241	\$ 152,779,047	\$ 154,904,636	99%
Escobar	213.619	\$ 292,749,872	\$ 254,690,797	115%
José C. Paz	265.981	\$ 388,361,582	\$ 86,979,252	446%
Vicente López	269.420	\$ 861,351,709	\$ 1,088,260,310	79%

Partidos	Población	Gtos. Personal	Ingresos	Relación
San Miguel	276.190	\$ 407,869,916	\$ 277,280,717	147%
San Isidro	292.878	\$ 712,862,278	\$ 959,500,393	74%
Pilar	299.077	\$ 588,513,609	\$ 432,115,783	136%
Esteban Echeverría	300.959	\$ 296,595,647	\$ 236,539,263	125%
Bahía Blanca	301.572	\$ 162,453,372	\$ 51,562,548	315%
Morón	321.109	\$ 560,041,021	\$ 558,025,446	100%
Malvinas Argentinas	322.375	\$ 539,925,746	\$ 589,330,417	92%
Berazategui	324.244	\$ 360,860,165	\$ 268,673,859	134%
Tres de Febrero	340.071	\$ 253,920,817	\$ 389,103,373	65%
Avellaneda	342.677	\$ 132,657,255	\$ 64,344,215	206%
Tigre	376.381	\$ 551,858,173	\$ 1,047,729,104	53%
General San Martín	414.196	\$ 642,183,988	\$ 716,432,284	90%
Florencio Varela	426.005	\$ 526,296,653	\$ 205,320,189	256%
Moreno	452.505	\$ 531,826,692	\$ 217,341,373	245%
Lanús	459.263	\$ 695,818,108	\$ 1,020,324,030	68%
Merlo	528.494	\$ 438,722,138	\$ 286,757,843	153%
Almirante Brown	552.902	\$ 365,180,918	\$ 379,138,242	96%
Quilmes	582.943	\$ 810,290,633	\$ 478,594,284	169%
Lomas de Zamora	616.279	\$ 899,888,830	\$ 742,207,846	121%
General Pueyrredón	618.989	\$ 1,863,333,206	\$ 1,344,153,693	139%
La Plata	654.324	\$ 616,015,360	\$ 494,589,878	125%
La Matanza	1.775.816	\$ 1,230,975,643	\$ 1,126,560,144	109%
Total	15.625.084	\$ 27,824,336,008	\$ 21,592,772,495	237%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2018

Cuadro 4

Porcentaje de Gastos Corrientes destinado a personal

Partidos	% Gto en Personal
Lezama	62%
Tordillo	57%
General Guido	53%
Pila	52%
General Lavalle	61%
Pellegrini	57%
Monte Hermoso	55%
Castelli	52%
San Cayetano	60%
Salliqueló	64%
Tres Lomas	55%
F. Ameghino	59%
Tapalqué	56%
Hipólito Irigoyen	67%

Partidos	% Gto en Personal
Punta Indio	55%
Suipacha	45%
Maipú	56%
Laprida	57%
Alberti	58%
General La Madrid	73%
General Alvear	70%
General Paz	59%
General Pinto	52%
Carlos Tejedor	54%
Guamini	64%
A. Gonzales Chaves	66%
Roque Pérez	62%
Tornquist	68%
Capitán Sarmiento	58%
Carmen de Areco	55%
General Las Heras	57%
General Arenales	53%
Rauch	71%
Puan	70%
Coronel Dorrego	61%
Leandro N. Alem	46%
Daireaux	50%
Navarro	62%
Adolfo Alsina	65%
Rivadavia	52%
General Belgrano	60%
Lobería	62%
General Viamonte	67%
Magdalena	59%
Gral. Madariaga	74%
Benito Juárez	59%
Ayacucho	66%
Saavedra	69%
Monte	61%
Mar Chiquita	65%
Carlos Casares	58%
Coronel Pringles	69%
San A, de Giles	71%
San A, de Areco	64%
Rojas	59%
Las Flores	59%
Colón	60%
Pinamar	69%
Brandsen	60%

Partidos	% Gto en Personal
Dolores	58%
Arrecifes	66%
E. de La Cruz	48%
Patagones	65%
General Villegas	61%
Villarino	65%
Villa Gesell	66%
Saladillo	58%
Salto	64%
Baradero	75%
Ramallo	74%
Bolívar	61%
25 de Mayo	69%
Lobos	57%
Coronel Suárez	72%
General Alvarado	71%
Pehuajó	68%
Bragado	60%
Lincoln	61%
Chascomús	78%
Trenque Lauquen	73%
Balcarce	72%
9 de Julio	71%
Chacabuco	76%
Cañuelas	70%
Marcos Paz	48%
Ensenada	43%
Tres Arroyos	63%
San Pedro	69%
San Vicente	74%
C Rosales	75%
Mercedes	50%
Chivilcoy	63%
Azul	74%
La Costa	49%
Pte. Perón	50%
Gral. Rodríguez	60%
Berisso	70%
Junín	52%
Necochea	71%
Campana	59%
Pergamino	58%
Luján	71%
Olavarría	62%
Zárate	49%

Partidos	% Gto en Personal
Tandil	65%
San Nicolás	43%
San Fernando	45%
Ezeiza	36%
Ituzaingó	49%
Hurlingham	45%
Escobar	39%
José C. Paz	55%
Vicente López	51%
San Miguel	54%
San Isidro	47%
Pilar	60%
Esteban Echeverría	42%
Bahía Blanca	56%
Morón	57%
Malvinas Argentinas	39%
Berazategui	55%
Tres de Febrero	32%
Avellaneda	53%
Tigre	39%
General San Martín	46%
Florencio Varela	65%
Moreno	69%
Lanús	46%
Merlo	37%
Almirante Brown	32%
Quilmes	69%
Lomas de Zamora	47%
General Pueyrredón	69%
La Plata	35%
La Matanza	45%
Promedio	59%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Año 2018