

Finanzas Públicas Municipales. El caso de Mendoza

por Juan A. Vega y
Juan V. Diblasi
FCE – UN Cuyo

1. Introducción

En 2004 los autores retornaron al tema de las finanzas públicas municipales. En esa oportunidad analizaron el comportamiento fiscal de los municipios de la Provincia de Mendoza y extrajeron algunas conclusiones preliminares y realizaron recomendaciones de política fiscal referidas a la coordinación financiera entre el gobierno provincial y sus municipalidades¹.

Aquellas conclusiones y recomendaciones se basaban en información que estaba influida por la profundidad de la crisis ya que las series, iniciadas en 1993, finalizaban en 2002, con cuatro años de declinación en las variables fiscales fundamentales. Se consideró necesario revisar las mismas para observar si ese comportamiento se mantenía con la recuperación económica y fiscal que se inicia en 2003. Las demoras en la elaboración de la información por parte de los responsables de administrarla impiden por el momento la incorporación de un año “más normal” como sería 2004. No obstante, los resultados logrados permiten inferir que las conclusiones del presente son válidas también para un periodo más amplio. Por eso el presente trabajo sigue los lineamientos del anterior, pero con resultados nuevos sugeridos por una información más completa.

El régimen municipal de la Provincia de Mendoza es de tipo “departamental”. Esto es, existe un solo municipio por unidad de división política, cada municipalidad tiene un territorio claramente definido y fijo y no existe ningún espacio geográfico excluido de la jurisdicción municipal. Este régimen rige también en unas pocas provincias argentinas (San Juan, La Rioja, Buenos Aires). Existen además otras diferencias notables entre los regímenes municipales de cada provincia, como las referidas al número de habitantes a partir del cual una localidad se constituye en municipio, la posibilidad de fusionarlos o desmembrarlos, las atribuciones impositivas, el grado de autonomía, etc.

En cuanto a competencias, las municipalidades de Mendoza ejercerían funciones delegadas que emanan de la Constitución Provincial (Art. 197 a 210) y de la Ley Orgánica Municipal. O sea, no son originarias, por lo que no podrían atender aquéllas que no les han sido acordadas. Asimismo, su grado de autonomía es limitado.

Existen dieciocho departamentos en la Provincia y todos tienen participación en los recursos que asigna la ley. Su número no puede ser disminuido pero la Legislatura puede crear nuevos separándolos de los existentes. Asimismo, tampoco se distinguen categorías entre ellos por lo que inicialmente a todos les corresponde las mismas competencias y responsabilidades.

La Ley N° 1079 (Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Mendoza) establece en su Artículo 75, inciso 3, que es competencia de las municipalidades “Proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la Municipalidad o por concesiones. Cuando la explotación de estos servicios comprenda más de un Departamento, requerirá sanción de cada una de las Municipalidades afectadas, debiendo someterse asimismo a la aprobación de la Legislatura”. En el inciso 11 del mismo artículo agrega: “Proveer todo lo concerniente al alumbrado público pudiendo hacerlo por cuenta de la Municipalidad o por concesiones de tiempo limitado”. A partir de 1930 se inicia un período en que se produce una desmunicipalización de estos servicios, ya que muchos de ellos pasan a ser prestados por empresas públicas, ya sea por parte de la jurisdicción nacional o la provincia (electricidad, agua y saneamiento, gas, teléfonos). Algunas de estas empresas

¹ Véase VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V., “Finanzas públicas municipales de Mendoza. Un enfoque de responsabilidad fiscal para un futuro régimen de participación de impuestos”, en *37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2004)

nacionales han sido descentralizadas con posterioridad a las provincias y actualmente están otorgadas en concesión al sector privado. También ha sido corriente en Mendoza que muchos servicios originalmente municipales fueran asumidos por el gobierno provincial debido a que, por las características de su prestación y la concentración urbana, comprendían a varias municipalidades (por ejemplo, aunque prestado por concesionarios privados, el transporte público es actualmente regulado por el gobierno provincial).

La Constitución Nacional originalmente preveía en su artículo 5º que las provincias debían dictar una constitución que asegurara su régimen municipal. A partir de la reforma de 1994, en el nuevo artículo 123, se agrega "... asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Aparentemente los constituyentes pretendieron reconocer a los municipios poderes originarios. En un número creciente de provincias, sobre todo en aquellas que han reformado su constitución con posterioridad a 1983, se reconoce la autonomía municipal y la facultad de los municipios a dictar su propia carta orgánica y a establecer impuestos, todo esto circunscrito a las limitaciones que establezca la misma Carta Magna provincial (San Luis, Neuquén, entre otras).

De todas maneras, a los municipios de Mendoza les han quedado competencias muy reducidas como el ejercicio del poder de policía en los asuntos locales y los ya mencionados referidos a la conservación y construcción de infraestructura urbana y otros. Algunas municipalidades realizan limitadas prestaciones de salud, educación y acción social y, si bien la seguridad en el tránsito es ahora competencia municipal, muchas la delegan en la policía provincial. En muy contados casos tienen a su cargo la provisión de agua y saneamiento. No existe, sin embargo, un proceso concreto de descentralización de los servicios públicos hacia el menor nivel de gobierno.

Para atender sus responsabilidades las municipalidades recurren, dentro de sus limitadas facultades tributarias, a su financiamiento propio, pero dependen en gran medida de los recursos que les provee el gobierno provincial.

En el presente estudio se analiza la situación fiscal de los municipios y el régimen de coparticipación en los recursos provinciales, poniéndose un especial énfasis en este tema. Finalmente se esboza una propuesta de reforma legislativa encaminada a una solución de los problemas fiscales que se detectan.

La mayor parte de la información ha sido obtenida en el Tribunal de Cuentas de la Provincia y son datos provisorios para los años 1993 a 1996 y 2003.

2. Los ingresos y gastos de los gobiernos municipales

Las municipalidades perciben ingresos tributarios propios y de participación en los recursos de la tributación provincial y nacional, regidos éstos por la Ley N° 6396, sancionada en 1996. Además perciben ingresos no tributarios y transferencias condicionadas y no condicionadas de la jurisdicción provincial. Ocasionalmente, pueden recibir aportes de Tesoro Nacional².

Los recursos tributarios propios son fundamentalmente las tasas por servicios a la propiedad raíz, de comercio e industria, de higiene y seguridad y los derechos de inspección de obras privadas. En Mendoza, a diferencia de otras provincias, las municipalidades no pueden establecer impuestos si no sólo tasas retributivas de servicios.³ Sus facultades en este sentido están regidas por la Constitución Provincial y por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079.⁴

² El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional fue creado por la Ley N° 23548, de Coparticipación Federal, y su asignación depende de la exclusiva discrecionalidad del Ministerio del Interior.

³ "Las municipalidades tendrán las rentas que determine la ley orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales" (Constitución de Mendoza, Art. 199, Inc. 6).

⁴ En los Art. 113 y 114 de esa ley figura una extensa lista de los recursos que pueden percibir las municipalidades.

Entre los ingresos no tributarios se destaca la participación que tienen los departamentos productores de petróleo y energía en las regalías que cobra la Provincia. Esta distribución está regida también por la ley de participación municipal. Otros ingresos no tributarios están representados por el cobro de distintos servicios que presta el municipio y las rentas de su propiedad.

Las municipalidades tienen también acceso al uso del crédito y el gobierno provincial suele acudir con anticipos de coparticipación y otros aportes no reintegrables. Por lo general, estos anticipos y aportes suelen depender de la discrecionalidad de las autoridades de turno.

Los gastos de los gobiernos municipales están lógicamente relacionados con las misiones y funciones que la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica les asignan. El presupuesto municipal es aprobado anualmente por el Concejo Deliberante y, en general, sigue una estructura tradicional. La ley de contabilidad de la Provincia es de aplicación para los municipios y el control externo de legalidad está a cargo del Tribunal de Cuentas provincial. No obstante las municipalidades estarían facultadas para aplicar técnicas presupuestarias modernas (presupuestos por objetivos, por resultados, participativos, etc.) Sin embargo existen escasos avances importantes en este sentido, los cuales son muy recientes. La registración y exposición de los ingresos y gastos se realiza de acuerdo con las normas contables provinciales. En el Cuadro N° 1 se incluye la ejecución presupuestaria del Sector Público Municipal agregado de Mendoza para el período 1993 - 2003. Si bien los datos de 2002 y 2003 no son estrictamente comparables debido a que hasta 2001 hubo estabilidad de precios y en 2002 se produjo un brote inflacionario, se ha preferido dejar todos los años a precios corrientes en razón que el importe de gasto de mayor envergadura corresponde a Erogaciones en Personal y los salarios del sector público si variaron en algo fue más bien a la baja. Más adelante, en el Cuadro N° 6 esta información se presenta en porcentajes de las erogaciones totales.

3. La participación municipal de impuestos en Mendoza

Los ingresos que se destinan a atender los servicios públicos son provistos en la actualidad en buena medida por el régimen de participación municipal en los recursos del Gobierno provincial y, en un porcentaje menor, por la tributación municipal.

En la historia reciente de este régimen es posible distinguir tres periodos, cada uno de ellos regidos por una diferente legislación: de 1975 a 1988, el Decreto Ley N° 1268/75; desde 1988 a 1995, la Ley N° 5379 y, desde 1996 en adelante, la Ley N° 6396. Cada una de estas normas tuvo un propósito definido y una influencia significativa sobre el comportamiento fiscal de las municipalidades. Todas ellas pretendieron mejorar la situación del financiamiento municipal existente a la época de su sanción. La actual discusión acerca del dictado de un nuevo régimen federal indicaría la oportunidad de un nuevo debate acerca de la legislación más conveniente para la realidad presente de la Provincia. Es más, la despereja recuperación fiscal de los municipios ha provocado quejas por parte de muchos de ellos que reclaman nuevas normas. Un somero análisis de la experiencia acumulada por la vigencia de cada uno de esos regímenes podría ayudar a orientar la toma de decisiones al respecto.

El cambio de un régimen a otro ha estado signado por deficiencias intrínsecas de cada uno de ellos o por transgresiones en su aplicación. Cuando se dictó la Ley N° 5379, el régimen anterior estaba prácticamente fracasado ya que un convenio de la época garantizaba a las municipalidades el producido de la aplicación del Decreto Ley 1268 o el importe de la nómina salarial, la suma que fuera mayor. Tanto fue así que las sumas en definitiva transferidas resultaban, para el conjunto de municipalidades, aproximadamente un tercio superiores a las que hubieran resultado de la aplicación llana del decreto. Es decir, el régimen no aseguraba a los municipios la atención de sus gastos obligatorios. Además, la garantía acordada incentivaba el incremento del gasto en personal, con su consiguiente carga de clientelismo electoral, y no contenía ninguna regla acerca del comportamiento fiscal.

La Ley N° 5379 vino a corregir las deficiencias entonces detectadas. Por una parte, aseguró el financiamiento municipal incrementando la participación primaria de los mismos e incluyendo uno de los tributos mayores que estaba fuera del régimen: el impuesto de sellos. Por otra parte, introdujo entre los coeficientes de distribución incentivos de responsabilidad fiscal. De esta forma, la totalidad de la masa coparticipable se distribuía de acuerdo a indicadores objetivos y casi un tercio de éstos incentivaban el comportamiento fiscal responsable. Otra característica de esa norma fue que todas las transferencias hacia los municipios se debían hacer dentro del régimen previsto y las situaciones de emergencia o de desequilibrios transitorios eran atendidos por el Fondo de Apoyo Municipal que otorgaba préstamos o aportes no reintegrables según el comportamiento fiscal de la municipalidad solicitante.

Cuando el “efecto tequila” trastocó el financiamiento gubernamental durante 1995, las transferencias extra régimen que entonces realizó el gobierno provincial movilizaron la voluntad política de los gobiernos municipales para no tener que devolver los fondos anticipados y al mismo tiempo recuperar la posibilidad de administrar los recursos recibidos sin consecuencias de premios o castigos pecuniarios según su comportamiento fuera o no responsable.

Luego de una confusa negociación política el resultado fue la sanción de la actual ley de participación N° 6396. No obstante, la excepción ha pasado a ser la regla en el funcionamiento del régimen y abundan las transferencias fuera del mismo.

Sobre esto, resulta interesante ver la información sobre las transferencias hacia las municipalidades. La misma ha sido obtenida de la página web del gobierno provincial (periodo 1997/2003) y completada con datos de otras fuentes. Indica en su título todos los conceptos que integran las transferencias del gobierno provincial a las municipalidades a la vez que se aprecia el volumen de los fondos distribuidos. Se incluye en el Cuadro N° 2

En el Cuadro N° 3 se indican los conceptos y porcentajes de cada una de las distintas leyes de participación en cuanto a la distribución primaria.

Los fondos asignados se distribuían o distribuyen a los municipios con arreglo a los distribuidores que se indican en el Cuadro N° 4, el que muestra el régimen general. Debe hacerse la salvedad que en la Ley N° 5379 se destinaba el 3% de la masa correspondiente a los municipios por distribución primaria al Fondo de Apoyo Municipal, cuyo objetivo era atender sus situaciones de emergencia o desequilibrios financieros transitorios mediante aportes reintegrables o no reintegrables, según el caso. Una parte de ese Fondo, por la misma ley de creación, era distribuido entre cinco municipios que se consideraron perdedores por la reforma (a partir de 1994 se agregó otro), Ese Fondo era administrado por una Comisión integrada por Intendentes municipales y altos funcionarios del Gobierno Provincial. La Ley 6396, por su parte, estableció un coeficiente nivelador de las sumas per cápita recibidas por los municipios (10% de la masa a distribuir) y creó un Fondo compensador de suma fija (\$ 4,1 millones anuales con cargo al presupuesto provincial) para distribuir entre dos municipios: Capital en un 96,15% y La Paz, el 3,85%, Asimismo, esta ley estableció un “piso” mínimo garantizado de distribución para los años 1997, 1998 y 1999.

Los diferentes recursos distribuibles han estado sujetos a reglas de distribución distintas. El régimen general comprende los ingresos provenientes de la coparticipación federal y los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos, es decir el grueso de los recursos.

Cuadro N° 1- Ejecuciones Presupuestarias Consolidadas del Sector Público Municipal de Mendoza (en pesos corrientes)

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Ingresos Corrientes	210.386.080	228.068.003	200.782.954	205.830.812	228.685.381	233.497.764	234.011.766	230.370.095	210.016.600	219.995.479	265.675.680
1.1 de Jurisdicción Municipal	53.994.813	58.467.793	53.809.977	60.988.206	65.411.019	69.307.863	66.003.670	63.087.790	58.758.594	58.736.547	73.976.851
1.1.1 Tasas y Derechos Municipales	40.987.594	45.602.957	43.626.875	46.845.626	51.418.136	54.074.793	51.245.302	50.386.424	47.649.383	49.597.089	59.521.665
1.1.2 Otros Ingresos de Jurisdicción Municipal	12.021.421	11.819.054	8.258.226	11.181.589	8.744.779	11.798.862	13.960.903	12.155.472	10.978.410	9.126.866	14.165.613
1.1.3 Otros Ingresos (Index., Multas, Recaudación)	437.634	1.010.866	1.790.470	2.141.968	4.599.362	2.622.767	277.500	385.876	72.347	12.592	149.814
1.1.4 Rentas Financieras	548.165	34.916	134.406	819.023	648.742	811.441	519.965	160.019	58.454	0	139.759
1.2 de Otras Jurisdicciones	156.391.266	169.600.209	146.972.977	144.842.606	163.274.362	164.189.901	168.008.095	167.262.304	151.258.006	161.258.932	191.698.828
1.2.1 Coparticipación Imp. Nacionales	68.086.609	55.129.009	56.275.030	67.820.057	66.287.020	69.469.066	61.618.242	65.469.672	60.889.509	52.188.775	66.170.321
1.2.2 Participación de Impuestos Provinciales	54.812.178	73.526.995	69.500.719	59.050.629	78.975.632	80.382.107	89.509.339	69.434.863	72.181.297	84.064.750	114.460.065
1.2.3 Anticipos	0	6.443.051	5.735.412	5.410.345	-327.090	18.204	0	145.488	236.141	107.927	160.453
1.2.4 Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	27.829.189	23.300.922	5.995.780	4.073.379	7.631.571	9.647.722	14.940.390	30.973.454	16.461.524	14.945.518	8.301.983
1.2.5 Regalías	5.663.291	11.200.232	9.466.036	8.488.196	10.707.229	4.672.802	1.940.123	1.258.828	1.489.536	2.408.015	2.062.880
2. Erogaciones Corrientes	174.747.836	198.056.240	197.602.586	192.259.700	206.214.878	222.861.950	246.912.959	238.255.105	233.245.605	207.390.898	235.622.101
2.1 Operación	170.900.120	188.655.659	190.317.215	184.651.285	198.507.231	211.290.396	231.450.640	226.054.787	219.206.630	197.294.867	225.372.602
2.1.1 Personal	123.997.761	139.021.261	141.386.936	138.265.458	144.877.231	150.767.607	164.913.912	163.576.213	162.214.307	147.435.307	158.132.293
2.1.2 Bienes	11.373.431	11.832.955	10.273.377	10.577.981	13.795.036	15.118.333	14.135.882	13.411.632	11.949.580	15.171.960	22.137.196
2.1.3 Servicios	34.765.573	37.801.443	38.656.901	35.807.846	39.834.963	45.404.456	52.400.846	49.066.941	45.042.744	34.687.600	47.103.113
2.2 Intereses y Gastos de la Deuda	182.093	1.951.203	3.230.679	3.781.340	2.138.554	2.407.520	2.103.726	2.701.190	3.929.526	5.990.826	2.813.125
2.3 Transferencias Corrientes	3.499.971	4.178.971	3.704.042	3.396.179	5.448.898	8.879.522	6.548.409	4.882.437	4.082.080	4.105.204	6.643.280
2.4 Crédito Adicional	165.652	43.485	350.651	430.897	120.195	284.512	6.810.184	4.616.690	6.027.369	0	793.095
3. Resultado Económico (1 - 2)	35.638.243	30.011.763	3.180.368	13.571.111	22.470.503	10.635.815	-12.901.194	-7.885.010	-23.229.004	12.604.581	30.053.579
3.1 Resultado Económico Primario (1 - 2 + 2.4)	35.820.336	31.962.966	6.411.047	17.352.451	24.609.057	13.043.334	-10.797.468	-5.183.819	-19.299.479	18.595.408	32.866.703
4. Ingresos de Capital	4.767.614	5.814.396	7.213.261	4.607.539	5.443.457	5.376.478	4.466.859	5.701.788	3.873.092	6.433.684	5.819.412
4.1 Reembolsos	4.619.019	4.423.171	6.284.041	4.069.504	5.178.055	5.300.798	4.237.934	3.963.314	3.474.731	3.079.992	4.017.818
4.2 Venta de Bienes de Uso	59.009	51.037	99.595	98.227	46.359	65.098	19.536	258.021	182.344	3.168.111	65.196
4.3 Otros	89.587	109.686	629.625	439.808	219.044	10.582	209.389	1.480.454	216.017	185.581	1.736.399
5. Erogaciones de Capital	49.177.170	49.302.558	45.220.804	22.370.804	32.646.867	50.428.156	47.026.991	38.390.793	26.154.455	17.271.420	24.122.625
5.1 Inversión Real	47.666.098	48.699.691	42.876.835	21.618.145	31.436.409	43.146.498	38.194.245	30.973.701	23.778.541	16.103.756	23.330.290
5.1.1 Bienes	8.408.809	6.458.610	4.415.976	3.126.025	3.860.637	10.156.568	9.497.262	10.713.880	3.550.080	2.745.591	4.774.109
5.1.2 Trabajos Públicos	39.257.289	40.592.638	38.977.522	18.686.533	28.062.583	38.270.900	33.670.935	22.140.195	19.746.747	13.358.165	18.556.181
5.2 Inversión Financiera	682.841	543.795	1.597.877	253.760	375.682	318.932	338.702	383.343	1.481.891	259.048	176.325
5.3 Transferencias de Capital	589.596	1.029.520	142.172	172.602	175.152	1.264.683	3.337.261	3.815.446	104.650	744.626	441.154
5.4 Bienes Preexistentes	233.665	240.727	87.257	131.884	172.813	417.073	56.794	316.124	764.457	163.990	174.857
6. Total de Recursos (1 + 4)	215.153.694	233.882.399	207.996.216	210.438.351	234.128.838	238.874.242	238.478.624	236.071.882	213.889.692	226.429.163	271.495.092
7. Total de Erogaciones (2 + 5)	223.925.006	229.556.735	242.823.390	214.630.505	238.861.745	273.290.106	301.405.605	281.825.711	262.394.660	224.662.317	259.744.726
8. Resultado Financiero (6 - 7)	-8.771.312	4.325.664	-34.827.175	-4.192.154	-4.732.907	-34.415.864	-62.926.981	-45.753.829	-48.504.968	1.766.845	11.750.366
Financiamiento Neto	16.474.333	26.634.524	28.485.184	15.797.781	10.330.904	28.191.621	45.220.091	21.823.470	26.538.168	46.284.341	30.009.341
Financiamiento	16.934.200	26.957.731	33.739.812	21.621.163	15.288.544	39.617.605	37.607.104	16.643.656	23.235.345	23.985.448	8.648.890
Aportes no Reintegrables	15.050.306	16.517.128	13.592.986	4.925.529	7.832.536	11.710.846	11.228.629	8.453.845	5.231.387	15.979.069	6.741.879
Uso del Crédito	1.883.894	2.066.743	3.724.381	12.048.146	3.733.705	20.403.448	12.916.175	5.989.811	12.530.515	8.006.379	1.630.096
Superávit de Ejercicios Vencidos	0	938.191	2.899.336	0	1.324.954	7.402.679	6.217.095	2.100.000	2.324.923	0	276.914
Otros (Bonos)	0	2.108.528	13.523.109	4.647.487	2.397.349	100.633	7.168.018	100.000	800.000	0	0
Déficit de Ejercicios Vencidos	0	0	0	0	0	0	77.187	0	0	0	0
Otras Erogaciones	459.867	564.827	5.254.628	5.823.382	4.957.640	11.425.984	7.612.987	5.179.814	3.801.344	22.298.933	21.360.452
Amortización de la Deuda	459.867	564.827	5.254.628	5.823.382	4.957.640	11.425.984	6.737.267	4.821.489	3.424.519	15.211.589	21.009.503
Otros	0	0	0	0	0	0	875.721	358.325	376.825	7.087.344	350.949
Endeudamiento Forzoso	-7.703.021	-13.158.125	6.341.990	-11.605.626	-5.597.997	6.224.242	17.706.890	23.930.359	21.966.800	-48.051.227	-41.759.707

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el H. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza

El impuesto inmobiliario y el de automotores y las regalías tienen o han tenido sus regímenes especiales. A partir de la ley 6396 el impuesto inmobiliario se distribuye según el régimen general, del mismo modo que una porción del impuesto a los automotores.

Municipios	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	23.087.247	24.227.649	20.436.326	17.885.938	18.636.892	19.500.271	18.560.572	17.736.663	18.264.485	16.638.884	19.307.873
Godoy Cruz	17.752.425	18.125.667	18.377.995	17.851.481	18.520.597	19.177.602	18.736.346	18.086.669	18.077.798	19.044.609	21.150.742
General Alvear	5.470.404	6.102.063	4.551.793	4.670.241	5.464.949	5.692.738	5.518.362	5.337.471	5.380.681	5.424.197	6.563.522
Guaymallén	18.075.217	20.791.643	16.997.711	16.854.861	20.214.656	21.016.549	20.588.678	19.857.973	19.915.242	19.678.751	24.648.093
Junín	3.501.120	3.830.824	3.208.729	3.383.405	3.880.206	4.059.765	3.989.705	3.870.981	3.906.890	4.020.784	4.982.576
La Paz	3.454.896	3.320.596	2.653.505	2.638.579	3.083.990	3.224.127	3.143.246	3.067.158	3.096.344	3.404.408	3.900.454
Las Heras	14.094.631	16.658.458	15.100.847	15.104.497	15.067.540	16.472.577	16.177.524	15.167.839	14.813.116	14.840.691	18.377.687
Lavalle	3.480.673	3.781.479	4.721.117	3.630.634	4.040.411	4.248.344	4.164.300	4.065.256	4.116.440	4.235.698	5.234.640
Luján	12.146.537	17.523.608	10.522.004	10.046.728	10.329.817	9.891.964	9.795.883	10.305.848	9.976.469	13.883.746	15.291.528
Maipú	13.178.788	12.478.617	12.030.741	11.255.140	12.195.819	12.707.098	12.540.884	12.406.410	12.386.819	12.934.754	15.992.861
Malargue	7.693.855	4.678.775	3.924.459	4.792.355	6.397.201	5.959.860	6.829.509	10.260.462	9.741.751	22.928.747	26.968.073
Rivadavia	8.800.914	6.941.501	6.394.512	5.497.504	5.830.914	5.293.282	5.364.796	5.841.721	5.508.625	9.414.115	9.775.882
San Carlos	7.451.697	13.601.672	6.668.353	4.207.624	4.308.941	3.894.794	3.914.358	4.502.847	4.374.057	8.712.835	9.927.815
San Martín	8.312.360	9.050.175	8.345.884	9.550.180	9.338.934	9.784.098	9.529.292	9.230.974	9.299.271	9.579.230	11.342.271
San Rafael	13.342.116	14.105.044	17.341.986	12.801.571	15.214.510	15.704.485	15.720.827	14.997.951	15.160.404	15.599.810	18.672.133
Santa Rosa	2.879.130	3.257.587	2.583.674	3.029.535	3.134.726	3.287.135	3.201.554	3.128.385	3.157.212	3.395.077	4.047.102
Tunuyán	4.409.211	4.375.075	4.140.635	3.868.442	4.850.191	5.102.502	4.977.416	4.829.802	4.881.195	5.216.373	6.162.884
Tupungato	4.310.351	3.267.003	2.565.693	2.699.419	3.418.892	3.262.839	3.212.882	3.535.234	3.359.368	4.404.265	5.410.058
Todos los Municipios	171.441.573	186.117.337	160.565.963	149.768.135	163.929.189	168.279.985	165.966.134	166.229.642	165.416.168	193.356.974	227.756.195

Fuente: Página web del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza (www.hacienda.mendoza.gov.ar)
 1993-1997 estimado en base a datos preliminares del Tribunal de Cuentas.
 Los importes del ejercicio 2001 incluyen las sumas liquidadas en concepto de anticipos, originadas en la deuda por garantía de Coparticipación Federal del período julio-diciembre.
 Los importes del ejercicio 2002 incluyen las sumas liquidadas en concepto de anticipos, originadas en la deuda por recaudación de impuestos nacionales en títulos públicos.
 Los importes del ejercicio 2003 incluyen las sumas liquidadas en concepto de participación en el derecho de asociación por la venta de las Areas Centrales de YPF S.A. - Ley 7018

Concepto	D. Ley N° 1268/75	Ley N° 5379	Ley N° 6396
Coparticipación Federal	10	14	14
Impuesto Ingresos Brutos	10	14	14
Impuesto Inmobiliario	10	14	14
Impuesto de Sellos	0	14	14
Impuesto a los Automotores	70	70	70
Regalías (Petrolíferas, etc.)	10	12	12

Fuente: Elaboración propia. Información extraída de las leyes mencionadas.

Distribuidor	Dec. Ley 1268/75	Ley 5379	Ley 6396
Población	30	35	65
Inversa de población	10	3	0
Recursos Municipales	30	15	0
Gastos Corrientes	30	15	0
Partes iguales	0	0	25
Coefficiente de Equilibrio Desarrollo Regional	0	0	10
Recursos Tributarios Propios/ Erogaciones	0	20	0
Erogaciones Capital / Erogaciones Totales	0	5	0
Población / Planta Personal	0	7	0

Fuente: Elaboración propia. Información extraída de las leyes mencionadas.

Las regalías petrolíferas, gasíferas, uraníferas, hidroeléctricas y derechos de asociación en la exploración, desarrollo y explotación pasaron, por la ley hoy vigente, a ser distribuidas íntegramente según la producción de cada Departamento⁵. En el Cuadro N° 5 se

⁵ Los derechos de asociación fueron incorporados al régimen por la Ley N° 7018 de 2002.

puede observar la distribución de los diferentes tributos durante la vigencia de cada una de las leyes citadas.

Cuadro N° 5 – Regímenes de distribución			
Impuestos o Concepto	D. Ley N° 1268/75	Ley N° 5379	Ley N° 6396
Coparticipación Federal, Ingresos Brutos y Sellos	Régimen General	Régimen General	Régimen General
Impuesto Inmobiliario	En proporción a la facturación	En proporción a la facturación	Régimen General
Impuesto Automotor	En proporción a la facturación	En proporción a la facturación	80% Facturación 20% Rég, Gral.
Regalías	50% Régimen Gral.	50% Régimen Gral.	100%
	50% s/ producción	50% s/ producción	s/ producción
Coefficiente de Equilibrio Desarrollo Regional 10%	Sumas per cápita según Ley (Anexo I)

Fuente: Elaboración propia. Información extraída de las leyes mencionadas

4. Diagnóstico de la situación fiscal de los municipios de Mendoza

Para el análisis de la situación fiscal de los municipios se ha elegido una serie de indicadores elaborados por el autor para trazar un diagnóstico de la posición fiscal de las provincias argentinas⁶, siguiendo un enfoque de “responsabilidad fiscal”: el ahorro público (o resultado económico), el resultado financiero (déficit o superávit de la ejecución presupuestaria), el grado de autofinanciamiento, el nivel del gasto total, el gasto en personal, la población servida media por agente municipal, los intereses y gastos de la deuda y el grado de endeudamiento.

Para comenzar, se traza en primer lugar una semblanza del sector público municipal de la provincia tomado en su conjunto, en función de cada uno de los indicadores señalados, para a continuación hacer una comparación entre los distintos municipios.

4.1. El ahorro público

Este indicador, definido como la diferencias entre ingresos corrientes y gastos corrientes, es llamado también resultado económico o resultado operativo. Mide la capacidad de un gobierno para financiar sus inversiones o repagar su deuda. Considerando el conjunto de municipios habría entrado en estado de insolvencia durante tres años seguidos, 1999 a 2001, ya que el agregado presenta valores negativos. Para los años anteriores la tendencia es decreciente. En 2002, debido al aumento de ingresos y a la caída en el gasto, vuelve a tener un valor positivo: \$ 12.604.581 (el 5,61% de las erogaciones totales del año, casi el nivel de 1996) que equivalen a 9,5 millones a precios constantes de 2001. No obstante, como se verá a continuación, ha habido un comportamiento diferente por parte de algunas municipalidades. La mitad de los años del periodo analizado presenta a la mayoría de los municipios con saldo negativo en este rubro. En 1993 sólo tres departamentos presentaban números rojos en este rubro; en 1995, año del “efecto tequila”, el número subió a diez, bajando con posterioridad hasta 1998. En 1999 vuelve este número a subir llegando a su pico máximo en 2001 con catorce municipalidades en estas condiciones. En 2002 ese número se reduce a nueve y en 2003 a sólo uno.

⁶ Véanse los siguientes trabajos: VEGA, J. A. y otros, “Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a los gobiernos subnacionales: revisión de antecedentes y una propuesta para la Argentina” en *Jornadas de Ciencias Económicas 2002* (Mendoza, FCE – UN Cuyo, 2002), editado en CD y “Coparticipación federal. Incentivos de responsabilidad fiscal: una nota para el futuro régimen” en *36 Jornadas de Finanzas Públicas* (Córdoba, FCE – UN Córdoba, 2003), editado en CD e Internet.

No obstante, el resultado global positivo puede ser atribuido a uno sólo de los municipios, Malargüe, cuyos ingresos se incrementaron acentuadamente por la incidencia de las regalías hidrocarburíferas. En el Cuadro N° 7 se presenta esta información en pesos corrientes para cada una de las municipalidades.

Cuadro N° 6 - Ejecuciones Presupuestarias Consolidadas del Sector Público Municipal de Mendoza											
en % del Total de Erogaciones											
Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. Ingresos Corrientes	93,95	99,35	82,69	95,90	95,74	85,44	77,64	81,74	80,04	97,92	102,28
1.1 de Jurisdicción Municipal	24,11	25,47	22,16	28,42	27,38	25,36	21,90	22,39	22,39	26,14	28,48
1.1.1 Tasas y Derechos Municipales	18,30	19,87	17,97	21,83	21,53	19,79	17,00	17,88	18,16	22,08	22,92
1.1.2 Otros Ingresos de Jurisdicción Municipal	5,37	5,15	3,40	5,21	3,66	4,32	4,63	4,31	4,18	4,06	5,45
1.1.3 Otros Ingresos (Index., Multas, Recargos)	0,20	0,44	0,74	1,00	1,93	0,96	0,09	0,14	0,03	0,01	0,06
1.1.4 Rentas Financieras	0,24	0,02	0,06	0,38	0,27	0,30	0,17	0,06	0,02	0,00	0,05
1.2 de Otras Jurisdicciones	69,84	73,88	60,53	67,48	68,36	60,08	55,74	59,36	57,65	71,78	73,80
1.2.1 Coparticipación Imp. Nacionales	30,41	24,02	23,18	31,60	27,75	25,42	20,44	23,23	23,21	23,23	25,48
1.2.2 Participación de Impuestos Provinciales	24,48	32,03	28,62	27,51	33,06	29,41	29,70	24,64	27,51	37,42	44,07
1.2.3 Anticipos	0,00	2,81	2,36	2,52	-0,14	0,01	0,00	0,05	0,09	0,05	0,06
1.2.4 Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	12,43	10,15	2,47	1,90	3,19	3,53	4,96	10,99	6,27	6,65	3,20
1.2.5 Regalías	2,53	4,88	3,90	3,95	4,48	1,71	0,64	0,45	0,57	1,07	0,79
2. Erogaciones Corrientes	78,04	86,28	81,38	89,58	86,33	81,55	81,92	84,54	88,89	92,31	90,71
2.1 Operación	76,32	82,18	78,38	86,03	83,11	77,31	76,79	80,21	83,54	87,82	86,77
2.1.1 Personal	55,37	60,56	58,23	64,42	60,65	55,17	54,71	58,04	61,82	65,63	60,11
2.1.2 Bienes	5,08	5,15	4,23	4,93	5,78	5,53	4,69	4,76	4,55	6,75	8,52
2.1.3 Servicios	15,53	16,47	15,92	16,68	16,68	16,61	17,39	17,41	17,17	15,44	18,13
2.2 Intereses y Gastos de la Deuda	0,08	0,85	1,33	1,76	0,90	0,88	0,70	0,96	1,50	2,67	1,08
2.3 Transferencias Corrientes	1,56	1,82	1,53	1,58	2,28	3,25	2,17	1,73	1,56	1,83	2,56
2.4 Crédito Adicional	0,07	0,02	0,14	0,20	0,05	0,10	2,26	1,64	2,30	0,00	0,31
3. Resultado Económico (1 - 2)	15,92	13,07	1,31	6,32	9,41	3,89	-4,28	-2,80	-8,85	5,61	11,57
3.1 Resultado Económico Primario (1 - 2 + 2.2)	16,00	13,92	2,64	8,08	10,30	4,77	-3,58	-1,84	-7,36	8,28	12,65
4. Ingresos de Capital	2,13	2,53	2,97	2,15	2,28	1,97	1,48	2,02	1,48	2,86	2,24
4.1 Reembolsos	2,06	1,93	2,59	1,90	2,17	1,94	1,41	1,41	1,32	1,37	1,55
4.2 Venta de Bienes de Uso	0,03	0,02	0,04	0,05	0,02	0,02	0,01	0,09	0,07	1,41	0,03
4.3 Otros	0,04	0,05	0,34	0,20	0,09	0,00	0,07	0,53	0,08	0,08	0,67
5. Erogaciones de Capital	21,96	21,48	18,62	10,42	13,67	18,45	15,60	13,62	9,97	7,69	9,29
5.1 Inversión Real	21,29	21,21	17,66	10,07	13,16	15,79	12,67	10,99	9,06	7,17	8,98
5.1.1 Bienes	3,76	2,81	1,82	1,46	1,62	3,72	3,15	3,80	1,35	1,22	1,84
5.1.2 Trabajos Públicos	17,53	17,68	16,05	8,71	11,75	14,00	11,17	7,86	7,53	5,95	7,14
5.2 Inversión Financiera	0,30	0,24	0,66	0,12	0,16	0,12	0,11	0,14	0,56	0,12	0,07
5.3 Transferencias de Capital	0,26	0,45	0,06	0,08	0,07	0,46	1,11	1,35	0,04	0,33	0,17
5.4 Bienes Preexistentes	0,10	0,10	0,04	0,06	0,07	0,15	0,02	0,11	0,29	0,07	0,07
6. Total de Recursos (1 + 4)	96,08	101,88	85,66	98,05	98,02	87,41	79,12	83,77	81,51	100,79	104,52
7. Total de Erogaciones (2 + 5)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
8. Resultado Financiero (6 - 7)	-3,92	1,88	-14,34	-1,95	-1,98	-12,59	-20,88	-16,23	-18,49	0,79	4,52
Financiamiento Neto	7,36	11,60	11,73	7,36	4,33	10,32	15,00	7,74	10,11	20,60	11,55
Financiamiento	7,56	11,74	13,89	10,07	6,40	14,50	12,48	5,91	8,86	10,68	3,33
Aportes no Reintegrables	6,72	7,20	5,60	2,29	3,28	4,29	3,73	3,00	1,99	7,11	2,60
Uso del Crédito	0,84	0,90	1,53	5,61	1,56	7,47	4,29	2,13	4,78	3,56	0,63
Superávit de Ejercicios Vencidos	0,00	0,41	1,19	0,00	0,55	2,71	2,06	0,75	0,89	0,00	0,11
Otros (Bonos)	0,00	0,92	5,57	2,17	1,00	0,04	2,38	0,04	0,30	0,00	0,00
Déficit de Ejercicios Vencidos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Otras Erogaciones	0,21	0,25	2,16	2,71	2,08	4,18	2,53	1,84	1,45	9,93	8,22
Amortización de la Deuda	0,21	0,25	2,16	2,71	2,08	4,18	2,24	1,71	1,31	6,77	8,09
Otros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29	0,13	0,14	3,15	0,14
Endeudamiento Forzoso	-3,44	-5,73	2,61	-5,41	-2,34	2,28	5,87	8,49	8,37	-21,39	-16,08

Fuente: Cuadro N° 1

En el Cuadro N° 8 estos números se expresan en porcentaje de las erogaciones totales lo que permite relativizarlos y facilitar las comparaciones. En el primer año de la serie Capital, Guaymallén, Junín, La Paz, Malargüe, Rivadavia y San Carlos registraron ahorro público positivo y superior al promedio (que fue de 15,92% de las erogaciones totales). En 2003 los que estuvieron por encima del promedio provincial fueron Capital, Gral. Alvear, Guaymallén, Junín, Luján, Malargüe, Rivadavia, San Martín y Tupungato. El caso más notable fue Malargüe en 2002, para el que los ingresos corrientes más que duplicaron a los gastos corrientes y por eso registra un ahorro público de casi el 100% de las erogaciones totales. Es indudable que esto respondió al incremento de las regalías petrolíferas en 2002,

causado por la elevación del precio internacional del petróleo, tanto que este departamento fue prácticamente el responsable del saldo positivo del conjunto. De los once años considerados, Capital, Junín, Las Heras, San Rafael y Tupungato son los que más años con resultado positivo registran (9). Rivadavia y Santa Rosa sólo tuvieron dos. Gral. Alvear tuvo todos los años ahorro negativo. En 2003, el único departamento que presenta saldo negativo es Lavalle, aunque cabe destacar que se carece de datos de Malargüe, San Carlos y Santa Rosa. Seguramente el primero de ellos continúa con un ahorro público fuertemente positivo.

Cuadro N° 7 Resultado Económico (Ahorro Público) - En pesos corrientes											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	10.084.310	10.115.627	5.774.159	4.406.005	4.273.383	3.683.789	-2.626.901	-486.112	139.008	2.524.817	6.327.752
Godoy Cruz	-805.814	2.188.429	424.994	3.389.556	2.763.203	2.227.536	-5.800.989	-5.374.567	-7.611.962	1.409.400	3.427.998
General Alvear	-842.341	-1.116.551	-1.050.574	-766.414	-463.116	-828.501	-1.173.721	-710.976	-1.949.534	-2.243.530	1.370.292
Guaymallén	4.934.326	4.248.165	-302.119	588.164	2.786.896	-1.311.788	-3.919.063	-598.747	-1.393.293	-2.577.530	4.300.707
Junín	764.399	133.029	-170.931	292.071	609.267	544.206	186.747	381.521	168.662	-25.254	735.327
La Paz	1.448.475	947.497	-1.378.507	-15.817	-118.442	-165.655	-105.556	-74.725	-16.183	764.150	323.427
Las Heras	2.795.660	3.251.383	2.748.875	2.952.423	3.731.149	4.716.360	2.602.727	213.039	-1.299.824	-1.259.221	143.448
Lavalle	961.019	1.081.710	2.646.937	875.866	1.673.455	714.812	124.871	-375.807	-754.087	-175.056	-613.449
Luján	2.546.429	2.144.791	-1.591.204	-499.744	-318.307	335.116	-283.969	-1.768.027	-5.238.436	2.137.633	2.808.622
Maipú	2.400.649	18.507	27.984	3.669.157	5.616.980	4.129.896	-162.393	850.180	-1.372.671	-1.819.454	2.797.560
Malargüe	3.122.408	-1.117.513	-1.162.396	393.513	1.066.468	964.017	1.778.832	4.240.787	-2.073.484	12.375.593	s/d
Rivadavia	2.519.554	-871.633	-3.887.819	-2.766.973	-1.615.348	-3.358.662	-2.480.408	-577.824	-1.121.479	1.561.491	2.645.054
San Carlos	3.376.945	6.364.182	-780.189	330.836	-666.167	-1.223.009	742.934	771.047	-225.835	289.680	s/d
San Martín	646.959	1.008.904	378.664	1.242.541	1.219.582	257.161	-696.385	387.287	-887.477	-2.533.054	2.349.094
San Rafael	883.950	1.302.686	2.235.884	539.729	945.386	153.257	-1.526.312	-1.625.459	2.652.399	1.396.415	1.333.153
Santa Rosa	-23.842	527.016	-708.705	-411.616	15.946	-389.401	-125.336	-613.811	-204.586	-160.652	s/d
Tunuyán	718.685	103.726	229.668	-683.203	399.451	-313.493	-3.200	-3.110.835	-2.617.636	-44.934	836.565
Tupungato	106.472	-318.191	-254.354	35.020	550.718	500.173	566.928	588.017	112.975	582.062	1.268.029
Todos los Municipios	35.638.243	30.011.763	3.180.368	13.571.111	22.470.503	10.635.815	-12.901.194	-7.885.010	-23.693.442	12.202.556	30.053.579

Fuente: Elaboración propia con información del Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.

Si se excluyen los intereses pagados de las Erogaciones Corrientes se obtiene el resultado operativo primario. La razón de calcularlo es que los intereses, al ser parte del servicio de la deuda, podrían estar sesgando la verdadera situación de solvencia sobre todo en aquellos casos de alta deuda o altas tasas de interés. Como se puede ver en el Cuadro N° 1, los intereses se han vuelto cada vez más significativos en los últimos años, derivados del creciente endeudamiento que han experimentando algunos de los municipios de la Provincia. Si bien los pagos en concepto de intereses han crecido significativamente en los últimos, aún constituyen un porcentaje relativamente bajo del total de erogaciones (2,67% en 2002, el año pico).

Cuadro N° 8 Resultado Económico (Ahorro Público) - Como % de Erogaciones Totales											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	28,53	26,91	14,99	13,91	11,63	7,99	-5,92	-1,16	0,36	7,91	16,41
Godoy Cruz	-2,85	6,72	1,43	12,25	10,25	7,12	-13,45	-13,60	-21,34	4,81	11,41
General Alvear	-12,68	-15,22	-17,13	-10,85	-5,27	-8,40	-11,31	-7,69	-21,59	-24,02	16,82
Guaymallén	18,06	16,02	-1,06	2,36	9,75	-3,87	-10,24	-1,87	-4,87	-9,57	13,71
Junín	17,10	2,86	-4,00	7,25	13,01	9,65	3,25	7,54	3,50	-0,61	13,18
La Paz	69,35	30,17	-26,94	-0,52	-3,25	-4,24	-2,57	-1,70	-0,40	26,71	7,54
Las Heras	14,24	15,99	12,89	14,32	17,53	20,43	10,59	0,99	-6,29	-6,42	0,56
Lavalle	22,29	27,59	75,79	23,50	35,05	13,65	1,73	-6,18	-13,41	-3,58	-8,79
Luján	15,36	10,41	-9,21	-3,42	-1,99	2,24	-1,78	-8,97	-24,69	11,70	13,34
Maipú	14,88	0,10	0,16	23,07	31,92	20,77	-0,67	3,94	-6,72	-10,15	12,79
Malargüe	52,38	-14,16	-17,41	6,88	13,37	11,96	19,69	44,24	-20,93	99,93	s/d
Rivadavia	31,62	-9,26	-30,19	-26,79	-17,30	-33,47	-23,99	-6,33	-13,47	20,41	24,28
San Carlos	61,81	54,84	-8,88	7,72	-14,17	-22,72	12,31	13,66	-3,85	2,33	s/d
San Martín	6,16	9,23	3,60	11,65	10,17	1,93	-4,76	2,52	-6,32	-16,61	14,89
San Rafael	4,20	6,83	11,68	3,06	4,54	0,64	-6,11	-6,82	12,68	7,07	5,34
Santa Rosa	-0,68	15,09	-17,15	-12,91	0,38	-8,19	-3,52	-16,73	-5,93	-5,26	s/d
Tunuyán	14,03	1,72	4,31	-11,50	6,07	-3,75	-0,03	-35,77	-34,44	-0,66	10,18
Tupungato	3,03	-7,92	-7,37	0,97	13,02	8,69	11,20	12,50	2,62	12,48	19,88
Todos los Municipios	15,92	12,13	1,31	6,32	9,41	3,89	-4,28	-2,80	-9,02	4,93	11,57

Fuente: Cuadro N° 7.

La conclusión anterior es válida también para cada uno de los municipios: si bien este crecimiento ha sido importante, su volumen no es preocupante en la gran mayoría de los casos. En consecuencia, también son aplicables los juicios formulados sobre el ahorro público.⁷

Más adelante, cuando se analicen específicamente los intereses y gastos de la deuda, se verá que Godoy Cruz, Luján, San Rafael y Tunuyán serían las municipalidades en las cuales las diferencias entre este indicador y el ahorro público son mayores.

4.2. El resultado financiero

Como se dijo anteriormente, este indicador estaría reflejando la situación de déficit o superávit global del sector ya que es la diferencia entre los recursos y los gastos totales. El signo negativo estaría indicando un comportamiento deficitario para todo el periodo (con excepción de 2003), el cual ha sido creciente a través del tiempo, produciéndose el quiebre de esta tendencia en 2002 cuando el déficit disminuyó a la sexta parte en relación a 2001. El pico máximo de déficit corresponde a 1999 (\$ 62.926.981, más del 20% de las erogaciones totales de ese año) y el mínimo del 1,95% de déficit de 1996, pero toda la serie estaría indicando un déficit creciente hasta 2001. En 2003 el resultado positivo llega al 4.5% de las erogaciones totales. Entre los años 1998 y 2001 el porcentaje negativo fue de dos dígitos. En 2002 la disminución del déficit se debería más de una caída de los gastos que a una suba en los ingresos.

La persistencia de los déficits a través del tiempo estaría mostrando la debilidad financiera de los municipios. Para financiar estos déficits están recurriendo a un endeudamiento creciente o están recibiendo transferencias especiales (discrecionales) para enjugarlos. Cualquiera sea la forma, implica una reducción de la autonomía financiera ya que se vuelven más dependientes, sea de niveles de gobierno más altos o del mercado de fondos.

La conducta de los distintos municipios ha sido variada también con relación a este indicador. Sin embargo, el déficit ha sido lo habitual durante el periodo. Partiendo de la información contenida en los Cuadros N° 9 y 10, se puede apreciar que en 1993, por ejemplo, sólo cinco departamentos tuvieron superávit (Capital, La Paz, Malargüe, Rivadavia y San Carlos) aunque, si se considera el promedio, ocho son los que estuvieron en mejor situación que el conjunto. En 2002, debido al generalizado ajuste en gastos, nueve municipalidades lograron la situación de superávit: Capital, Junín, La Paz, Lavalle, Luján, Malargüe, Rivadavia, San Rafael y Santa Rosa. De ellos, Malargüe es el que se destaca por el volumen del resultado: 63% positivo sobre las erogaciones totales. Es indudable que aquí influyó la suba en el precio internacional del petróleo (Malargüe es el departamento que recibe la suma más alta en regalías) producida en los últimos meses de ese año. Dado que el promedio fue negativo, los superavitarios estuvieron por encima del promedio provincial. En 2003 los departamentos con superávit fueron 10. Como de tres no existe información aún, es de suponer que a esa lista habría que agregar a Malargüe. También debe destacarse la posición de Maipú y Rivadavia (13 %). En todos los años del periodo, la mayoría de los municipios registraron déficit. En 1998, 1999 y 2001 todos tuvieron déficit; en 1995 y 2000 sólo dos tuvieron superávit. En cuanto a la cantidad de años con superávit, Capital tuvo 6 años de los 11 y los demás departamentos menos. Las Heras, Tunuyán y Tupungato no registraron ningún año con saldo positivo y General Alvear y Luján sólo el último.

⁷ Se omiten cuadros específicos sobre el resultado operativo primario por razones de brevedad.

Cuadro N° 9 Resultado Financiero (Déficit o superávit) - En pesos corrientes

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	1.724.487	1.989.432	-1.938.754	2.844.461	943.071	-7.400.868	-7.594.762	-4.527.634	-3.722.962	1.222.254	3.073.772
Godoy Cruz	-3.713.478	-3.351.167	-2.401.603	853.218	495.580	-2.064.765	-11.439.427	-11.762.098	-7.903.695	-1.162.640	2.347.216
General Alvear	-1.217.935	-1.812.433	-1.512.453	-1.272.030	-1.979.179	-2.471.535	-3.723.162	-2.770.251	-3.235.173	-4.230.709	40.838
Guaymallén	-1.570.074	323.179	-5.293.584	-1.118.775	131.200	-4.944.779	-10.400.298	-4.649.837	-2.375.114	-2.354.721	2.150.761
Junín	-534.896	-566.366	-621.880	-39.191	-125.233	-631.449	-1.111.168	-610.465	-376.617	528.687	322.891
La Paz	1.455.968	275.180	-2.305.499	-346.859	-408.161	-393.552	-831.798	-1.007.472	-648.178	734.100	148.230
Las Heras	-3.527.185	-3.205.377	-4.426.827	-1.520.298	-1.151.820	-1.730.465	-3.634.392	-2.746.839	-4.345.424	-2.771.443	-302.551
Lavalle	-726.985	-123.332	1.655.773	392.490	725.480	-162.477	-2.046.833	-1.133.978	-1.119.826	443.197	-1.346.162
Luján	-85.853	-402.959	-3.940.742	-1.083.523	-1.287.680	-146.606	-1.557.097	-4.492.409	-7.800.566	551.781	1.332.838
Maipú	-2.061.305	-2.962.852	-2.257.328	1.324.588	2.512.563	-219.297	-5.915.685	-3.100.593	-4.442.953	-2.829.866	2.782.373
Malargue	1.570.679	-2.997.268	-2.417.544	-72.322	-1.070.617	-1.251.381	-1.668.060	1.145.621	-5.051.765	7.850.804	s/d
Rivadavia	1.945.502	-1.374.832	-5.589.853	-3.513.288	-1.625.880	-3.433.613	-4.433.799	-1.632.963	-1.868.645	2.164.626	1.437.073
San Carlos	2.334.171	2.772.225	-2.974.266	130.837	-765.179	-1.371.396	-372.843	265.853	-1.006.656	-4.290.324	s/d
San Martín	-649.779	-36.282	-154.940	1.014.483	662.963	-621.204	-2.094.247	-291.164	-2.224.022	-5.312.113	-770.658
San Rafael	-2.856.433	-331.497	1.893.324	154.271	-323.852	-2.464.394	-2.414.399	-2.328.988	1.583.015	1.627.009	936.540
Santa Rosa	-611.859	74.297	-1.685.426	-656.908	-911.794	-1.451.973	-252.035	-833.639	-295.983	271.264	s/d
Tunuyán	-123.688	-1.039.595	-226.197	-966.913	-133.743	-1.633.239	-2.402.969	-4.828.369	-3.569.414	-1.122.033	-187.820
Tupungato	-122.850	-706.753	-629.375	-316.395	-420.626	-2.022.870	-1.034.009	-448.603	-342.725	-32.987	-214.977
Todos los Municipios	-8.771.312	-13.476.399	-34.827.175	-4.192.154	-4.732.907	-34.415.864	-62.926.981	-45.753.829	-48.746.703	-8.713.112	11.750.366

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.

Cuadro N° 10 Resultado Financiero (Déficit o superávit) - Como % de Erogaciones Totales

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	4,88	5,29	-5,03	8,98	2,57	-16,06	-17,12	-10,77	-9,77	3,83	7,97
Godoy Cruz	-13,11	-10,30	-8,07	3,08	1,84	-6,60	-26,52	-29,76	-22,16	-3,96	7,81
General Alvear	-18,33	-24,71	-24,66	-18,01	-22,50	-25,04	-35,88	-29,95	-35,82	-45,29	0,50
Guaymallén	-5,75	1,22	-18,50	-4,48	0,46	-14,58	-27,17	-14,55	-8,30	-8,74	6,86
Junín	-11,96	-12,16	-14,55	-0,97	-2,67	-11,19	-19,33	-12,06	-7,82	12,73	5,79
La Paz	69,71	8,76	-45,06	-11,41	-11,20	-10,08	-20,25	-22,92	-16,14	25,66	3,46
Las Heras	-17,96	-15,76	-20,76	-7,38	-5,41	-7,50	-14,78	-12,71	-21,02	-14,13	-1,18
Lavalle	-16,86	-3,15	47,41	10,53	15,19	-3,10	-28,37	-18,64	-19,91	9,07	-19,30
Luján	-0,52	-1,96	-22,82	-7,42	-8,03	-0,98	-9,74	-22,80	-36,77	3,02	6,33
Maipú	-12,78	-16,22	-12,96	8,33	14,28	-1,10	-24,42	-14,38	-21,74	-15,78	12,72
Malargue	26,35	-37,99	-36,21	-1,26	-13,42	-15,52	-18,46	11,95	-50,99	63,39	s/d
Rivadavia	24,41	-14,61	-43,40	-34,01	-17,41	-34,22	-42,88	-17,88	-22,45	28,30	13,19
San Carlos	42,73	23,89	-33,87	3,05	-16,28	-25,48	-6,18	4,71	-17,17	-34,56	s/d
San Martín	-6,18	-0,33	-1,47	9,51	5,53	-4,67	-14,33	-1,89	-15,83	-34,82	-4,88
San Rafael	-13,57	-1,74	9,89	0,88	-1,56	-10,35	-9,66	-9,77	7,57	8,23	3,75
Santa Rosa	-17,55	2,13	-40,77	-20,61	-21,96	-30,53	-7,08	-22,72	-8,58	8,88	s/d
Tunuyán	-2,42	-17,25	-4,24	-16,28	-2,03	-19,55	-24,65	-55,52	-46,96	-16,36	-2,29
Tupungato	-3,49	-17,60	-18,23	-8,80	-9,95	-35,15	-20,43	-9,53	-7,95	-0,71	-3,37
Todos los Municipios	-3,92	-5,45	-14,34	-1,95	-1,98	-12,59	-20,88	-16,23	-18,56	-3,52	4,52

Fuente: Cuadro N° 9.

4.3. El grado de autofinanciamiento

El hecho que los recursos que se gastan provengan de las jurisdicciones de nivel superior evita a las autoridades municipales el costo político de tener que recaudarlas en el ámbito propio. La falta de correspondencia fiscal es una de las notas características de este nivel de gobierno. No obstante, si los municipios quedaran librados a su propio esfuerzo tributario, sólo muy pocos podrían cumplir con sus responsabilidades. Pero si no puede exigírseles a las municipalidades un alto grado de financiamiento con recursos propios, es posible tener en cuenta el esfuerzo por avanzar en esa dirección. En los Cuadros 1 y 6, se puede observar hasta qué punto se autofinancian los municipios de Mendoza, oscilando entre el 22 y el 28% de las Erogaciones Totales durante el periodo (25% en promedio), siendo su tendencia casi constante. El resto de los recursos provienen de la jurisdicción

provincial teniendo su origen en los impuestos provinciales, la coparticipación federal y las regalías hidrocarburíferas.

Cuadro N° 11 Recursos de Jurisdicción Municipal (propios) - En pesos corrientes

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	13.837.609	15.699.592	15.429.724	16.027.239	18.154.571	18.977.769	17.273.247	18.030.172	16.508.913	16.038.026	21.310.694
Godoy Cruz	8.120.757	9.843.090	8.478.434	10.670.300	8.711.335	10.206.848	12.055.824	9.187.267	9.187.267	9.875.480	9.597.168
General Alvear	773.432	759.905	634.570	1.215.871	1.013.765	1.345.983	997.917	1.090.246	941.115	831.508	1.175.724
Guaymallén	5.974.504	5.738.013	5.999.813	6.021.456	7.418.617	7.465.113	7.347.755	7.097.004	6.662.459	5.362.687	7.756.572
Junín	593.677	697.928	563.162	637.134	697.359	906.882	658.377	540.727	621.645	396.432	672.769
La Paz	82.332	87.747	110.042	114.585	150.865	124.331	121.875	137.336	119.197	280.400	240.829
Las Heras	4.195.498	4.383.350	4.182.664	4.116.398	4.296.867	5.241.904	4.369.150	4.283.062	3.563.362	3.605.594	4.783.390
Lavalle	410.212	393.269	510.855	545.993	657.250	817.251	655.935	563.795	483.838	648.534	461.417
Luján	4.684.389	3.155.395	2.800.276	3.266.833	4.048.990	4.349.511	3.851.060	4.261.850	3.789.682	5.468.104	6.453.876
Maipú	4.249.154	4.568.500	4.302.958	6.181.500	7.427.749	6.728.848	5.716.758	5.348.907	5.354.802	5.056.862	7.587.747
Malargue	498.160	478.302	577.124	599.730	654.481	588.391	615.922	603.762	492.867	460.144	s/d
Rivadavia	1.527.763	1.593.685	1.197.601	1.389.848	1.248.698	1.755.599	1.526.826	1.242.443	1.218.894	1.188.911	1.949.434
San Carlos	711.209	838.875	596.523	493.563	606.971	618.734	708.648	545.000	492.867	545.000	s/d
San Martín	2.140.956	2.320.243	2.258.562	2.171.044	2.474.426	2.409.558	2.239.708	2.789.261	2.056.668	1.987.650	2.446.467
San Rafael	4.772.657	6.136.762	4.656.087	5.702.208	5.741.376	5.668.865	5.587.300	5.337.833	5.462.221	5.924.719	7.214.636
Santa Rosa	107.467	310.287	123.968	119.712	125.117	127.542	106.735	138.323	125.475	102.227	s/d
Tunuyán	1.029.844	1.143.062	1.082.957	1.110.633	1.528.659	1.519.111	1.785.322	1.454.599	1.317.367	1.002.715	1.750.764
Tupungato	285.193	319.787	304.656	604.158	453.924	455.623	385.313	436.203	360.156	505.820	575.364
Todos los Municipios	53.994.813	58.467.793	53.809.977	60.988.206	65.411.019	69.307.863	66.003.670	63.087.790	58.758.594	59.280.812	73.976.851

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.

En los Cuadros N° 11 y 12 se presenta esta información, en valores corrientes en el primero y como porcentaje de las erogaciones totales en el otro. Como se dijo anteriormente, la mayor parte de los recursos municipales (alrededor de los tres cuartos) provienen de jurisdicciones de mayor nivel. Esta proporción sería mayor si se excluyera a Capital, que en general se autofinancia en más de un 40%, habiendo llegado en 1996 y 2002 al 50% y superándolo en 2003 (55%). Sólo cuatro o cinco municipios suelen ubicarse por encima del promedio anual. De ellos, Capital, Godoy Cruz y Maipú han estado siempre por encima del promedio y San Rafael ha logrado ubicarse en esa posición en ocho años de los once. Luján, por su parte, la alcanzó en cinco oportunidades. Guaymallén y Las Heras se

Cuadro N° 12 Recursos de Jurisdicción Municipal (propios) - Como % de Erogaciones Totales

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	39,15	41,77	40,06	50,59	49,43	41,18	38,94	42,89	43,31	50,26	55,25
Godoy Cruz	28,67	30,24	28,50	38,57	32,31	32,64	27,95	23,25	25,76	33,67	31,93
General Alvear	11,64	10,36	10,35	17,22	11,53	13,64	9,62	11,79	10,42	8,90	14,43
Guaymallén	21,87	21,64	20,97	24,12	25,96	22,01	19,20	22,21	23,28	19,91	24,73
Junín	13,28	14,98	13,18	15,82	14,89	16,08	11,45	10,68	12,91	9,55	12,05
La Paz	3,94	2,79	2,15	3,77	4,14	3,18	2,97	3,12	2,97	9,80	5,61
Las Heras	21,37	21,55	19,61	19,97	20,19	22,70	17,77	19,83	17,23	18,38	18,69
Lavalle	9,51	10,03	14,63	14,65	13,76	15,60	9,09	9,27	8,60	13,27	6,61
Luján	28,25	15,32	16,22	22,38	25,27	29,13	24,08	21,63	17,86	29,94	30,66
Maipú	26,34	25,00	24,71	38,86	42,21	33,84	23,60	24,81	26,20	28,20	34,70
Malargue	8,36	6,06	8,64	10,48	8,20	7,30	6,82	6,30	4,97	3,72	s/d
Rivadavia	19,17	16,93	9,30	13,45	13,37	17,50	14,77	13,61	14,64	15,54	17,89
San Carlos	13,02	7,23	6,79	11,52	12,91	11,49	11,74	9,66	8,41	4,39	s/d
San Martín	20,37	21,22	21,48	20,35	20,64	18,10	15,32	18,14	14,63	13,03	15,50
San Rafael	22,68	32,18	24,32	32,35	27,57	23,82	22,35	22,38	26,11	29,98	28,89
Santa Rosa	3,08	8,89	3,00	3,76	3,01	2,68	3,00	3,77	3,64	3,35	s/d
Tunuyán	20,11	18,96	20,32	18,70	23,21	18,19	18,32	16,73	17,33	14,62	21,31
Tupungato	8,11	7,96	8,83	16,80	10,73	7,92	7,61	9,27	8,35	10,84	9,02
Todos los Municipios	24,11	23,64	22,16	28,42	27,38	25,36	21,90	22,39	22,37	23,97	28,48

Fuente: Cuadro N° 11

ubican habitualmente cerca del promedio anual aunque en general por debajo del mismo. Todos los municipios nombrados son los de mayor población de la provincia (tienen más de 100.000 habitantes) y a la vez los de mayor concentración de población urbana y por lo

tanto los que cuentan con mayores posibilidades de captación de tributos. El otro municipio con ese nivel de población pero que en los últimos años ha decaído en su nivel de autofinanciamiento es San Martín. Las municipalidades que se han destacado por incrementar sus recursos propios durante los años bajo análisis son: Capital, Godoy Cruz, General Alvear, La Paz, Lavalle, Luján, Maipú, San Rafael y Tupungato. También, aunque en 2002 experimentaron una baja, Junín y Tunuyán han mostrado una tendencia creciente (véase el Cuadro N° 13 en el que se expresan los valores en números índices con base en el año inicial).

Cuadro N° 13 Recursos de Jurisdicción Municipal (propios) - En números Índices, Base 1993=100

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	100,00	113,46	111,51	115,82	131,20	137,15	124,83	130,30	119,30	115,90	154,01
Godoy Cruz	100,00	121,21	104,40	131,40	107,27	125,69	148,46	113,13	113,13	121,61	118,18
General Alvear	100,00	98,25	82,05	157,20	131,07	174,03	129,02	140,96	121,68	107,51	152,01
Guaymallén	100,00	96,04	100,42	100,79	124,17	124,95	122,99	118,79	111,51	89,76	129,83
Junín	100,00	117,56	94,86	107,32	117,46	152,76	110,90	91,08	104,71	66,78	113,32
La Paz	100,00	106,58	133,66	139,17	183,24	151,01	148,03	166,81	144,78	340,57	292,51
Las Heras	100,00	104,48	99,69	98,11	102,42	124,94	104,14	102,09	84,93	85,94	114,01
Lavalle	100,00	95,87	124,53	133,10	160,22	199,23	159,90	137,44	117,95	158,10	112,48
Luján	100,00	67,36	59,78	69,74	86,44	92,85	82,21	90,98	80,90	116,73	137,77
Maipú	100,00	107,52	101,27	145,48	174,81	158,36	134,54	125,88	126,02	119,01	178,57
Malargüe	100,00	96,01	115,85	120,39	131,38	118,11	123,64	121,20	98,94	92,37	s/d
Rivadavia	100,00	104,31	78,39	90,97	81,73	114,91	99,94	81,32	79,77	77,82	127,60
San Carlos	100,00	117,95	83,87	69,40	85,34	87,00	99,64	76,63	69,30	76,63	s/d
San Martín	100,00	108,37	105,49	101,41	115,58	112,55	104,61	130,28	96,06	92,84	114,27
San Rafael	100,00	128,58	97,56	119,48	120,30	118,78	117,07	111,84	114,45	124,14	151,17
Santa Rosa	100,00	288,73	115,35	111,39	116,42	118,68	99,32	128,71	116,76	95,12	s/d
Tunuyán	100,00	110,99	105,16	107,84	148,44	147,51	173,36	141,24	127,92	97,37	170,00
Tupungato	100,00	112,13	106,82	211,84	159,16	159,76	135,11	152,95	126,29	177,36	201,75
Todos los Municipios	100,00	108,28	99,66	112,95	121,14	128,36	122,24	116,84	108,82	109,79	137,01

Fuente: Cuadro N° 11

4.4. El monto del gasto total

El total de erogaciones para el conjunto de municipalidades ha tenido un comportamiento oscilante en el periodo: crece hasta 1994, luego disminuye hasta 1996, vuelve a crecer hasta 1999 y luego desciende nuevamente hasta 2002 y crece en 2003. Es indudable que su comportamiento ha acompañado el ciclo económico. Debe destacarse entonces el carácter francamente pro cíclico del gasto municipal. Las variaciones desde el comienzo del período hasta 2001 estuvieron acompañadas de una relativa estabilidad de precios. En 2002 hubo en cambio un significativo brote inflacionario. Si se mide a precios de 2001 el gasto de 2002 asciende sólo a \$ 192,8 millones, el menor del periodo considerado. El gasto de 2003, en cambio equivaldría al de 1993. La causa fundamental de la disminución en 2002 (medida en precios corrientes) habría estado dada por la disminución del gasto en personal. Es que los problemas económicos que afectaron al país y, como efecto, a los ingresos públicos, obligaron a la baja de salarios para amortiguar la caída de los recursos.

La mayoría de las municipalidades tuvo erogaciones totales crecientes hasta 1999, lo cual coincide con lo afirmado arriba para el conjunto. Las excepciones son Capital y Santa Rosa, que tuvieron el pico máximo en 1998, y La Paz, Luján, Malargüe y San Martín, que lo tuvieron en 2000. A partir de entonces, todos los departamentos disminuyeron su gasto. En 2002 los únicos municipios que lo subieron con relación al año anterior fueron General Alvear, Malargüe y Tupungato. En 2003, en cambio todos lo aumentaron tanto en términos nominales como reales, con la única excepción de Gral. Alvear que lo disminuyó en ambas expresiones. Esta información se muestra en el Cuadro N° 14 y, para facilitar las comparaciones y la observación de su evolución, se ha elaborado el Cuadro N° 15 (en números índices). Téngase en cuenta lo informado más arriba sobre que a la fecha en que se recogió la información tres departamentos aún no presentaban sus rendiciones al

Tribunal de Cuentas. No obstante, las conclusiones no variarían substancialmente ya que estos departamentos figuran entre los menos significativos (salvo Malargüe, tal vez, por su crecimiento en recursos originados en regalías). Considerando todo el periodo, La Paz, Lavalle, Malargüe, San Martín, Tunuyán y Tupungato son las municipalidades con una evolución creciente de su gasto más acentuada.

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	35.343.778	37.586.274	38.518.606	31.681.593	36.729.403	46.088.905	44.359.086	42.036.545	38.113.726	31.913.004	38.570.645
Godoy Cruz	28.322.891	32.550.425	29.747.662	27.661.288	26.958.358	31.275.709	43.132.637	39.522.374	35.663.970	29.328.120	30.054.628
Gral Alvear	6.643.387	7.335.919	6.132.483	7.061.295	8.796.078	9.868.453	10.375.541	9.249.003	9.030.502	9.340.495	8.146.411
Guaymallén	27.324.341	26.514.589	28.615.656	24.964.934	28.577.450	33.915.867	38.278.202	31.960.938	28.621.003	26.936.685	31.367.187
Junín	4.470.601	4.658.768	4.272.977	4.027.495	4.683.819	5.641.208	5.747.779	5.061.982	4.814.174	4.153.274	5.581.136
La Paz	2.088.753	3.140.575	5.116.076	3.038.802	3.642.928	3.905.767	4.108.190	4.395.616	4.016.311	2.860.850	4.289.793
Las Heras	19.635.890	20.338.289	21.328.293	20.612.676	21.279.163	23.087.976	24.584.414	21.603.932	20.675.157	19.618.000	25.594.550
Lavalle	4.311.219	3.921.079	3.492.258	3.726.596	4.774.965	5.237.149	7.215.146	6.084.015	5.624.665	4.888.607	6.976.443
Luján	16.579.183	20.596.601	17.268.420	14.593.972	16.025.966	14.932.954	15.993.189	19.703.272	21.214.646	18.264.544	21.052.044
Maipú	16.134.924	18.270.408	17.416.131	15.907.861	17.598.068	19.881.423	24.222.450	21.556.163	20.434.361	17.930.587	21.868.931
Malargüe	5.961.097	7.890.159	6.676.833	5.723.044	7.979.079	8.060.832	9.034.577	9.586.755	9.907.336	12.384.027	s/d
Rivadavia	7.969.376	9.412.082	12.878.946	10.329.963	9.337.220	10.034.689	10.340.655	9.130.994	8.322.678	7.649.008	10.895.129
San Carlos	5.463.000	11.604.081	8.781.859	4.284.704	4.700.263	5.382.742	6.034.136	5.643.602	5.862.227	12.413.385	s/d
San Martín	10.509.032	10.935.182	10.512.355	10.667.205	11.987.446	13.311.675	14.616.535	15.372.725	14.053.273	15.254.491	15.780.773
San Rafael	21.043.837	19.068.468	19.148.512	17.624.790	20.825.129	23.801.808	24.996.042	23.847.586	20.920.549	19.763.947	24.974.828
Santa Rosa	3.486.595	3.491.590	4.133.553	3.187.319	4.152.827	4.755.817	3.558.842	3.668.725	3.447.999	3.055.794	s/d
Tunuyán	5.121.337	6.027.648	5.330.811	5.939.913	6.585.088	8.352.525	9.747.591	8.696.038	7.600.597	6.859.970	8.215.366
Tupungato	3.515.767	4.016.661	3.451.959	3.597.054	4.228.495	5.754.607	5.060.592	4.705.447	4.313.221	4.665.300	6.376.861
Todos los Municipios	223.925.006	247.358.798	242.823.390	214.630.505	238.861.745	273.290.106	301.405.605	281.825.711	262.636.395	247.280.087	259.744.726

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	100,00	106,34	108,98	89,64	103,92	130,40	125,51	118,94	107,84	90,29	109,13
Godoy Cruz	100,00	114,93	105,03	97,66	95,18	110,43	152,29	139,54	125,92	103,55	106,11
General Alvear	100,00	110,42	92,31	106,29	132,40	148,55	156,18	139,22	135,93	140,60	122,62
Guaymallén	100,00	97,04	104,73	91,37	104,59	124,12	140,09	116,97	104,75	98,58	114,80
Junín	100,00	104,21	95,58	90,09	104,77	126,18	128,57	113,23	107,69	92,90	124,84
La Paz	100,00	150,36	244,93	145,48	174,41	186,99	196,68	210,44	192,28	136,96	205,38
Las Heras	100,00	103,58	108,62	104,97	108,37	117,58	125,20	110,02	105,29	99,91	130,35
Lavalle	100,00	90,95	81,00	86,44	110,76	121,48	167,36	141,12	130,47	113,39	161,82
Luján	100,00	124,23	104,16	88,03	96,66	90,07	96,47	118,84	127,96	110,17	126,98
Maipú	100,00	113,24	107,94	98,59	109,07	123,22	150,12	133,60	126,65	111,13	135,54
Malargüe	100,00	132,36	112,01	96,01	133,85	135,22	151,56	160,82	166,20	207,75	s/d
Rivadavia	100,00	118,10	161,61	129,62	117,16	125,92	129,75	114,58	104,43	95,98	136,71
San Carlos	100,00	212,41	160,75	78,43	86,04	98,53	110,45	103,31	107,31	227,23	s/d
San Martín	100,00	104,06	100,03	101,51	114,07	126,67	139,09	146,28	133,73	145,16	150,16
San Rafael	100,00	90,61	90,99	83,75	98,96	113,11	118,78	113,32	99,41	93,92	118,68
Santa Rosa	100,00	100,14	118,56	91,42	119,11	136,40	102,07	105,22	98,89	87,64	s/d
Tunuyán	100,00	117,70	104,09	115,98	128,58	163,09	190,33	169,80	148,41	133,95	160,41
Tupungato	100,00	114,25	98,19	102,31	120,27	163,68	143,94	133,84	122,68	132,70	181,38
Todos los Municipios	100,00	110,47	108,44	95,85	106,67	122,05	134,60	125,86	117,29	110,43	116,00

Fuente: Cuadro N° 14

El Cuadro N° 16 (en porcentajes del gasto total del sector) muestra que en general la participación de cada municipio en el gasto total del sector (las porciones de la "torta") no han variado mayormente en todo el lapso considerado. En el mismo se ve que por encima del porcentaje promedio de participación (5,56%) se ubican Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, San Rafael, Luján, Maipú y San Martín, seguidos de cerca por Malargüe (en el orden indicado), es decir, con la excepción de Malargüe, los departamentos con mayor población y mayor concentración urbana. Y esto no ha variado significativamente en los últimos años. La inclusión de Malargüe en el grupo de los de mayor participación se debe a la mayor disponibilidad de recursos ya comentada de este departamento.

Cuadro N° 16 Erogaciones Totales - En % del Gasto total del conjunto de Municipios											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	15,78	15,20	15,86	14,76	15,38	16,86	14,72	14,92	14,51	12,91	14,85
Godoy Cruz	12,65	13,16	12,25	12,89	11,29	11,44	14,31	14,02	13,58	11,86	11,57
General Alvear	2,97	2,97	2,53	3,29	3,68	3,61	3,44	3,28	3,44	3,78	3,14
Guaymallén	12,20	10,72	11,78	11,63	11,96	12,41	12,70	11,34	10,90	10,89	12,08
Junín	2,00	1,88	1,76	1,88	1,96	2,06	1,91	1,80	1,83	1,68	2,15
La Paz	0,93	1,27	2,11	1,42	1,53	1,43	1,36	1,56	1,53	1,16	1,65
Las Heras	8,77	8,22	8,78	9,60	8,91	8,45	8,16	7,67	7,87	7,93	9,85
Lavalle	1,93	1,59	1,44	1,74	2,00	1,92	2,39	2,16	2,14	1,98	2,69
Luján	7,40	8,33	7,11	6,80	6,71	5,46	5,31	6,99	8,08	7,39	8,10
Maipú	7,21	7,39	7,17	7,41	7,37	7,27	8,04	7,65	7,78	7,25	8,42
Malargüe	2,66	3,19	2,75	2,67	3,34	2,95	3,00	3,40	3,77	5,01	s/d
Rivadavia	3,56	3,81	5,30	4,81	3,91	3,67	3,43	3,24	3,17	3,09	4,19
San Carlos	2,44	4,69	3,62	2,00	1,97	1,97	2,00	2,00	2,23	5,02	s/d
San Martín	4,69	4,42	4,33	4,97	5,02	4,87	4,85	5,45	5,35	6,17	6,08
San Rafael	9,40	7,71	7,89	8,21	8,72	8,71	8,29	8,46	7,97	7,99	9,62
Santa Rosa	1,56	1,41	1,70	1,49	1,74	1,74	1,18	1,30	1,31	1,24	s/d
Tunuyán	2,29	2,44	2,20	2,77	2,76	3,06	3,23	3,09	2,89	2,77	3,16
Tupungato	1,57	1,62	1,42	1,68	1,77	2,11	1,68	1,67	1,64	1,89	2,46
Todos los Municipios	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Cuadro N° 14

4.6. El gasto en personal

Las remuneraciones y sus anexos constituyen el principal objeto del gasto de las municipalidades. A lo largo de la serie, éste ha crecido y representado entre el 55% y el 66% de las Erogaciones Totales para el conjunto del sector. No obstante, no estuvo sujeto a incrementos salariales generalizados por lo que cabría aceptar la hipótesis del incremento en el número de personal empleado. La caída del gasto en personal ocurrida en 2002 lo llevó al nivel de 1998 en términos nominales y a menos del de 1993 en términos reales. Si bien este gasto se recupera en 2003, no habría alcanzado el monto que tuvo en 1994.

La alta significación de este gasto es frecuente en los niveles de gobierno subnacional por diversas razones: por una parte, los servicios prestados por las municipalidades suelen ser más intensivos en mano de obra que en los niveles mayores y, por otra, por estar las autoridades municipales en contacto más cercano con la población, suelen ser más sensibles al clientelismo electoral. Es por ello que se está volviendo habitual poner límites a este rubro. No obstante, la falta de normas uniformes para contabilizar las distintas modalidades de contratación de personal permite inferir que el gasto efectivo en este concepto puede ser mayor que lo mostrado por los números que se informan (el gasto que se contabiliza suele estar representando los salarios y contribuciones por la planta presupuestada, sea permanente o transitoria, pero se suelen contratar servicios personales y profesionales bajo la forma de locación de obra o de servicios)⁸.

En el Cuadro N° 17 se muestra el gasto en personal de cada uno de los municipios para el periodo 1993/2002.

En el Cuadro N° 18 estos datos se presentan en porcentajes de los erogaciones totales y en el N° 19 en números índices (1993 = 100). En los mismos se puede ver que las erogaciones en personal de las distintas municipalidades varían ampliamente. Hay municipalidades en las que este rubro supera el 70% de las erogaciones totales (Guaymallén, Santa Rosa, Junín, San Martín y San Rafael en 2002), en una apenas llega al 30% (Malargüe el mismo año⁹) y en las demás no ha bajado del 54%.

⁸ La ley de responsabilidad fiscal de Brasil, que es complementaria de la Constitución Federal, impone a los estados y municipalidades no gastar en personal más del 60% de las erogaciones corrientes. Además considera gasto en personal los incurridos por todos los órganos de poder y cualquiera sea la modalidad de contratación, aún la terciarización de servicios que anteriormente fueran prestados por la Administración (Brasil, Ley Complementaria N° 101).

⁹ Debe recordarse que esta municipalidad gozó a partir de 2002 de una situación financiera muy favorable en razón del incremento de regalías por la suba del precio del petróleo, lo que seguramente abrió la posibilidad de realizar otras erogaciones que las meramente operativas.

En 2003, en cambio, la única municipalidad que superó el 70% fue Godoy Cruz. El promedio del conjunto es oscilante aunque con tendencia creciente. En 2001 y 2002 diez municipalidades se ubicaron encima del promedio del año pero en 2003 ese número bajó a seis. Las que con más frecuencia tuvieron por debajo del promedio anual en la década considerada fueron Las Heras, La Paz, Lavalle y Maipú. En cambio San Rafael, San Martín, Junín, Luján, Rivadavia, Santa Rosa y Tupungato se han ubicado siempre o casi siempre por arriba del promedio anual. Las remuneraciones pagadas tienen también una dispersión amplia. El último año de la serie el gasto medio anual por agente fue de \$ 9.599 (véase el Cuadro N° 24). Por encima de esa cifra se ubicaron ocho municipios encabezados por Rivadavia (\$ 13.087) al que le siguieron La Paz, Godoy Cruz, Maipú, Luján, Capital, Junín y Tupungato (en ese orden).

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	18.131.178	19.432.675	20.455.276	20.964.908	22.957.205	23.918.481	26.523.763	25.654.685	23.909.235	21.824.615	24.881.520
Godoy Cruz	17.487.131	18.053.142	16.981.701	15.877.143	17.452.249	18.211.094	22.404.306	21.048.052	21.278.130	19.009.140	21.754.066
General Alvea	4.080.881	4.670.219	4.689.201	4.749.563	5.193.098	5.212.681	4.781.145	4.775.576	5.430.970	5.169.050	4.904.508
Guaymallén	12.560.527	15.272.553	15.621.795	15.748.965	16.074.361	17.372.283	18.653.330	17.630.914	19.190.896	17.834.827	18.371.813
Junín	2.390.738	3.081.374	3.005.304	2.900.776	2.997.683	3.266.916	3.499.938	3.201.314	3.257.456	3.063.396	3.620.766
La Paz	1.314.226	1.363.005	1.586.486	1.705.631	1.839.693	1.941.005	1.972.118	1.979.893	1.920.387	1.854.600	1.912.383
Las Heras	8.483.272	9.057.572	8.818.482	9.908.474	10.227.078	10.365.251	12.200.227	12.449.440	12.362.055	11.935.662	13.333.117
Lavalle	1.803.045	1.958.897	1.783.942	2.337.144	2.622.633	2.868.410	3.296.220	3.388.139	3.229.957	2.874.614	3.608.037
Luján	9.576.315	10.497.244	10.407.459	11.019.173	11.065.135	10.969.421	11.408.935	12.739.577	13.521.519	10.086.280	12.324.066
Maipú	8.138.977	10.690.156	10.373.151	9.691.294	9.701.981	10.291.217	12.397.756	11.799.386	11.418.885	11.609.282	12.592.217
Malargue	3.565.156	4.750.524	4.251.999	3.846.390	3.852.165	3.774.443	3.720.356	3.798.020	3.718.118	3.744.224	s/d
Rivadavia	5.379.136	6.355.274	7.577.868	6.640.404	6.722.069	6.810.794	6.563.770	6.212.117	5.996.314	5.253.247	6.857.657
San Carlos	3.406.377	4.489.126	4.525.374	3.406.781	3.598.288	4.120.760	4.124.883	4.028.900	3.966.021	3.744.224	s/d
San Martín	6.795.479	7.455.731	7.252.855	7.262.043	7.785.817	8.682.063	9.325.313	9.808.653	9.938.175	8.245.000	9.109.036
San Rafael	13.220.342	13.423.253	15.578.846	13.627.177	14.006.321	13.588.311	14.426.976	15.543.708	14.191.293	14.331.196	15.698.793
Santa Rosa	2.014.284	2.174.225	2.451.819	2.237.608	2.361.503	2.704.393	2.571.506	2.636.439	2.637.551	2.430.187	s/d
Tunuyán	3.157.407	3.491.382	3.501.055	3.763.085	3.811.129	4.084.952	4.403.265	4.040.255	4.009.970	3.445.370	3.902.564
Tupungato	2.493.289	2.804.909	2.524.323	2.578.897	2.608.824	2.585.132	2.640.104	2.841.146	2.892.768	2.922.551	3.261.751
Todos los Municipios	123.997.761	139.021.261	141.386.936	138.265.458	144.877.231	150.767.607	164.913.912	163.576.213	162.869.700	149.387.464	156.132.293

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	51,30	51,70	53,10	66,17	62,50	51,90	59,79	61,03	62,73	68,39	64,51
Godoy Cruz	61,74	55,46	57,09	57,40	64,74	58,23	51,94	53,26	59,66	64,82	72,38
General Alvea	61,43	63,66	76,46	67,26	59,04	52,82	46,08	51,63	60,14	55,34	60,20
Guaymallén	45,97	57,60	54,59	63,08	56,25	51,22	48,73	55,16	67,05	66,21	58,57
Junín	53,48	66,14	70,33	72,02	64,00	57,91	60,89	63,24	67,66	73,76	64,88
La Paz	62,92	43,40	31,01	56,13	50,50	49,70	48,00	45,04	47,81	64,83	44,58
Las Heras	43,20	44,53	41,35	48,07	48,06	44,89	49,63	57,63	59,79	60,84	52,09
Lavalle	41,82	49,96	51,08	62,72	54,92	54,77	45,68	55,69	57,42	58,80	51,72
Luján	57,76	50,97	60,27	75,50	69,05	73,46	71,34	64,66	63,74	55,28	58,54
Maipú	50,44	58,51	59,56	60,92	55,13	51,76	51,18	54,74	55,88	64,75	57,58
Malargue	59,81	60,21	63,68	67,21	48,28	46,82	41,18	39,62	37,53	30,23	s/d
Rivadavia	67,50	67,52	58,84	64,28	71,99	67,87	63,48	68,03	72,05	68,68	62,94
San Carlos	62,35	38,69	51,53	79,51	76,56	76,56	68,36	71,39	67,65	30,16	s/d
San Martín	64,66	68,18	68,99	68,08	64,95	65,22	63,80	63,81	70,72	54,05	57,72
San Rafael	62,82	70,40	81,36	77,32	67,26	57,09	57,72	65,18	67,83	72,51	62,86
Santa Rosa	57,77	62,27	59,32	70,20	56,86	56,86	72,26	71,86	76,50	79,53	s/d
Tunuyán	61,65	57,92	65,68	63,35	57,88	48,91	45,17	46,46	52,76	50,22	47,50
Tupungato	70,92	69,83	73,13	71,69	61,70	44,92	52,17	60,38	67,07	62,64	51,15
Todos los Municipios	55,37	56,20	58,23	64,42	60,65	55,17	54,71	58,04	62,01	60,41	60,11

Fuente: Cuadro N° 17

4.7. El empleo público

Los datos de empleo público municipal, desagregado por municipio, abarcan el período 1989/2003. Esta mayor amplitud del lapso considerado facilita la comparación entre los periodos de vigencia de los dos últimos regímenes de coparticipación. Consultadas otras fuentes, puede afirmarse que durante las dos últimas décadas el comportamiento ha sido francamente creciente. En 1982 el número de agentes municipales era de 8.531 y en 2003 llegó a 16.265. El nivel más alto corresponde a 2000 con 16.835. En trabajos anteriores se

menciona que hasta 1988 el personal municipal creció a una tasa promedio aproximada del 9% anual y, a partir de la sanción de la Ley N° 5379 y durante su vigencia, el incremento fue inferior a la tasa de crecimiento de la población¹⁰. A partir de 1997, ya con la actual Ley N° 6396 vigente, esta tasa experimenta un salto, siendo entre 3 y 4% anual hasta 2000, tornándose negativa a partir de ese año. En 2002, el personal del conjunto de municipalidades cae en más del 5% con respecto al año anterior, recuperándose en 2003. No se ha podido constatar si está incluido el personal que pudiera revistar como contratado bajo la figura de locación de obras o de servicios.

Cuadro N° 19 Erogaciones en Personal - En números Índices, Base 1993=100											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	100,00	107,18	112,82	115,63	126,62	131,92	146,29	141,49	131,87	120,37	137,23
Godoy Cruz	100,00	103,24	97,11	90,79	99,80	104,14	128,12	120,36	121,68	108,70	124,40
General Alve	100,00	114,44	114,91	116,39	127,25	127,73	117,16	117,02	133,08	126,67	120,18
Guaymallén	100,00	121,59	124,37	125,38	127,98	138,31	148,51	140,37	152,79	141,99	146,27
Junín	100,00	128,89	125,71	121,33	125,39	136,65	146,40	133,90	136,25	128,14	151,45
La Paz	100,00	103,71	120,72	129,78	139,98	147,69	150,06	150,65	146,12	141,12	145,51
Las Heras	100,00	106,77	103,95	116,80	120,56	122,18	143,82	146,75	145,72	140,70	157,17
Lavalle	100,00	108,64	98,94	129,62	145,46	159,09	182,81	187,91	179,14	159,43	200,11
Luján	100,00	109,62	108,68	115,07	115,55	114,55	119,14	133,03	141,20	105,43	128,69
Maipú	100,00	131,35	127,45	119,07	119,20	126,44	152,33	144,97	140,30	142,64	154,71
Malargue	100,00	133,25	119,27	107,89	108,05	105,87	104,35	106,53	104,29	105,02	s/d
Rivadavia	100,00	118,15	140,88	123,45	124,97	126,62	122,02	115,49	111,47	97,66	127,49
San Carlos	100,00	131,79	132,85	100,01	105,63	120,97	121,09	118,28	116,43	109,92	s/d
San Martín	100,00	109,72	106,73	106,87	114,57	127,76	137,23	144,34	146,25	121,33	134,05
San Rafael	100,00	101,53	117,84	103,08	105,95	102,78	109,13	117,57	107,34	108,40	118,75
Santa Rosa	100,00	107,94	121,72	111,09	117,24	134,26	127,66	130,89	130,94	120,65	s/d
Tunuyán	100,00	110,58	110,88	119,18	120,70	129,38	139,46	127,96	127,00	109,12	123,60
Tupungato	100,00	112,50	101,24	103,43	104,63	103,68	105,89	113,95	116,02	117,22	130,82
Todos los Municipios	100,00	112,12	114,02	111,51	116,84	121,59	133,00	131,92	131,35	120,48	125,92

Fuente: Cuadro N° 17

Cuadro N° 20 Planta de Personal															
Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	1.966	1.958	1.942	1.961	1.994	2.018	2.031	2.045	2.313	2.422	2.417	2.406	2.362	2.226	2.311
Godoy Cruz	1.799	1.769	1.741	1.765	1.989	2.043	2.151	2.144	1.931	1.979	2.005	1.971	1.946	1.861	1.892
Gral. Alvear	380	392	388	408	457	474	486	494	477	490	510	549	544	533	531
Guaymallén	1.377	1.426	1.463	1.522	1.543	1.610	1.628	1.635	1.683	1.825	1.995	2.030	2.107	1.867	1.882
Junín	208	225	234	243	263	290	309	311	320	331	338	338	344	363	353
La Paz	158	159	157	156	160	153	154	154	158	163	163	166	165	168	165
Las Heras	1.024	1.315	1.378	1.270	1.142	1.123	1.116	1.118	1.085	1.145	1.193	1.223	1.226	1.258	1.342
Lavalle	194	199	201	196	215	232	230	236	273	292	314	345	346	333	343
Luján	853	887	868	855	865	886	912	917	1.204	1.171	1.205	1.350	1.381	1.166	1.139
Maipú	945	962	986	986	1.047	1.076	1.105	1.103	1.103	1.111	1.157	1.187	1.149	1.123	1.151
Malargue	349	358	366	369	349	400	408	390	420	414	408	420	436	458	486
Rivadavia	443	453	438	503	536	528	593	617	605	612	627	574	551	533	524
San Carlos	295	313	319	317	313	325	454	450	404	399	398	392	386	379	369
San Martín	575	693	757	866	885	905	908	911	878	905	956	982	1.014	952	952
San Rafael	1.357	1.438	1.393	1.530	1.530	1.530	1.489	1.464	1.673	1.676	1.750	1.992	1.913	1.802	1.841
Santa Rosa	188	193	192	189	194	210	210	210	234	235	243	247	251	240	250
Tunuyán	351	293	291	287	290	286	313	324	367	373	367	365	378	360	410
Tupungato	138	160	180	203	221	235	274	274	273	269	279	298	304	317	324
Todos los Municipios	12.600	13.193	13.294	13.626	13.993	14.324	14.771	14.797	15.401	15.812	16.325	16.835	16.803	15.939	16.265

Fuentes: 1989/95, Dirección de Finanzas; 1997/2002, Página Web del Ministerio de Hacienda de Mendoza www.hacienda.mendoza.gov.ar

Los datos de 1989 a 1997 son al mes de diciembre, con excepción de los de 1996 que corresponden a abril. El resto corresponde a agosto.

¹⁰ Véase por ejemplo VEGA, J. A. y otros, "Participación Municipal en los recursos provinciales: Análisis comparativo de los regímenes de las Leyes 5379 y 6396 (Provincia de Mendoza)", en *Jornadas de Ciencias Económicas 1998* (Mendoza, FCE, UN Cuyo, 1998), Págs. 174/196.

El comportamiento de la planta ha sido diferente en los distintos municipios y a lo largo del tiempo. En el Cuadro N° 20 se muestra la cantidad de agentes de cada municipio para el periodo 1989/2003 y en el N° 21 el crecimiento de esos números con base en el año inicial. Considerando todo el periodo, se ve que si bien la planta agregada del sector creció en un 29,09%, la mayoría de los municipios (11) la incrementaron en un porcentaje mayor. Tupungato encabeza la lista ya que más que la duplicó (135% de incremento). Lo siguen Lavalle (más del 75%), Junín y San Martín (más del 65%), Gral. Alvear, Guaymallén, Las Heras, Luján, San Rafael, Santa Rosa y Malargüe (más del 30%). Los que menos lo aumentaron fueron Tunuyán, Godoy Cruz, La Paz y Capital. En 2002 la mayoría los municipios disminuyó su personal con respecto al año anterior. Las excepciones fueron Junín, La Paz, Las Heras, Malargüe y Tupungato. Pero en 2003 once la volvieron a incrementar (Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Lavalle, Maipú, Malargüe, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán y Tupungato).

Cuadro N° 21 Planta de Personal - En números índices, Base 1993=100															
Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	100,00	99,59	98,78	99,75	101,42	102,64	103,31	104,02	117,65	123,19	122,94	122,38	120,14	113,22	117,55
Godoy Cruz	100,00	98,33	96,78	98,11	110,56	113,56	119,57	119,18	107,34	110,01	111,45	109,56	108,17	103,45	105,17
Gral. Alvear	100,00	103,16	102,11	107,37	120,26	124,74	127,89	130,00	125,53	128,95	134,21	144,47	143,16	140,26	139,74
Guaymallén	100,00	103,56	106,25	110,53	112,06	116,92	118,23	118,74	122,22	132,53	144,88	147,42	153,01	135,58	136,67
Junín	100,00	108,17	112,50	116,83	126,44	139,42	148,56	149,52	153,85	159,13	162,50	162,50	165,38	174,52	169,71
La Paz	100,00	100,63	99,37	98,73	101,27	96,84	97,47	97,47	100,00	103,16	103,16	105,06	104,43	106,33	104,43
Las Heras	100,00	128,42	134,57	124,02	111,52	109,67	108,98	109,18	105,96	111,82	116,50	119,43	119,73	122,85	131,05
Lavalle	100,00	102,58	103,61	101,03	110,82	119,59	118,56	121,65	140,72	150,52	161,86	177,84	178,35	171,65	176,80
Luján	100,00	103,99	101,76	100,23	101,41	103,87	106,92	107,50	141,15	137,28	141,27	158,26	161,90	136,69	133,53
Maipú	100,00	101,80	104,34	104,34	110,79	113,86	116,93	116,72	116,72	117,57	122,43	125,61	121,59	118,84	121,80
Malargüe	100,00	102,58	104,87	105,73	100,00	114,61	116,91	111,75	120,34	118,62	116,91	120,34	124,93	131,23	139,26
Rivadavia	100,00	102,26	98,87	113,54	120,99	119,19	133,86	139,28	136,57	138,15	141,53	129,57	124,38	120,32	118,28
San Carlos	100,00	106,10	108,14	107,46	106,10	110,17	153,90	152,54	136,95	135,25	134,92	132,88	130,85	128,47	125,08
San Martín	100,00	120,52	131,65	150,61	153,91	157,39	157,91	158,43	152,70	157,39	166,26	170,78	176,35	165,57	165,57
San Rafael	100,00	105,97	102,65	112,75	112,75	112,75	109,73	107,89	123,29	123,51	128,96	146,79	140,97	132,79	135,67
Santa Rosa	100,00	102,66	102,13	100,53	103,19	111,70	111,70	111,70	124,47	125,00	129,26	131,38	133,51	127,66	132,98
Tunuyán	100,00	83,48	82,91	81,77	82,62	81,48	89,17	92,31	104,56	106,27	104,56	103,99	107,69	102,56	116,81
Tupungato	100,00	115,94	130,43	147,10	160,14	170,29	198,55	198,55	197,83	194,93	202,17	215,94	220,29	229,71	234,78
Todos los Municipios	100,00	104,71	105,51	108,14	111,06	113,68	117,23	117,44	122,23	125,49	129,56	133,61	133,36	126,50	129,09

Fuente: Cuadro N° 20

4.8. La población servida media por agente municipal

El cociente entre la población y la planta de personal puede considerarse un estimador muy imperfecto de la productividad media de los agentes municipales pero sumamente ilustrativo para hacer comparaciones. Debe advertirse que para distintos municipios en razón de su ámbito (urbano o rural) y de los servicios que presta (por ejemplo, agua potable y saneamiento, como es el caso de algunos pocos, o el mayor énfasis en la actividad cultural para algún otro) este cociente podría ser no estrictamente comparable, resulta interesante hacerlo. Éste fue uno de los indicadores para la distribución de recursos de la Ley de Participación N° 5379. Para el conjunto de municipios este número es claramente decreciente en el periodo 1989/2003, lo que indicaría caída en la productividad. En 2002 ésta aumenta abruptamente por la disminución en el número de agentes. La dispersión en el comportamiento de las distintas municipalidades es, sin embargo, bastante amplia. Cabe aclarar aquí que los datos de población de 1991 y 2001 son censales y los del resto de los años son proyecciones. Seguramente hay distorsiones en los datos intercensales ya que estarían sobreestimados y en el último Censo aparece una disminución de habitantes. Por esa razón se ha preferido repetir en 2002 y 2003 los datos censales.

Si el valor del indicador aumenta, significa que el incremento del personal fue menor que el de la población y viceversa. En el Cuadro N° 22 se muestra la población de cada departamento y, en el N° 23, el cociente entre población y planta de personal. En este último, observando los dos extremos de la serie (1989 y 2003) se ve que la mayoría de los municipios disminuyeron su productividad y que sólo Godoy Cruz, La Paz, Las Heras, Maipú

y Tunuyán la aumentaron. Sin embargo, en el último año la mayoría la incrementó, con la excepción de Junín, La Paz, Las Heras, Malargüe y Tupungato. En el Cuadro N° 24 se puede observar el gasto salarial medio de cada municipio, el que fue comentado más arriba al considerar el gasto en personal.

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	133.202	134.720	121.297	122.606	123.777	125.070	126.377	127.494	128.846	130.003	131.022	131.984	110.993	110.993	110.993
Godoy Cruz	161.385	163.441	178.631	180.684	182.902	185.134	187.260	189.287	191.482	193.795	195.595	197.261	182.977	182.977	182.977
Gral. Alvear	47.620	48.230	42.170	42.794	43.345	43.908	44.488	45.030	45.599	46.227	46.670	47.172	44.147	44.147	44.147
Guaymallén	209.354	212.372	220.952	224.082	227.274	230.669	233.836	237.164	240.552	243.896	247.123	250.288	251.339	251.339	251.339
Junín	29.988	30.500	23.247	28.881	29.498	30.099	30.758	31.414	32.099	32.631	33.175	33.684	35.045	35.045	35.045
La Paz	8.634	8.773	8.000	8.179	8.340	8.534	8.699	8.859	9.053	9.195	9.394	9.514	9.560	9.560	9.560
Las Heras	142.177	144.483	155.601	158.115	160.551	163.091	165.586	168.350	171.108	174.057	176.766	179.530	182.962	182.962	182.962
Lavalle	29.786	30.377	26.750	27.466	28.108	28.690	29.271	29.866	30.497	31.111	31.775	32.447	32.129	32.129	32.129
Luján	73.044	74.225	79.435	81.013	82.617	84.233	85.905	87.365	89.133	90.559	92.341	93.958	104.470	104.470	104.470
Maipú	114.846	116.754	124.909	127.188	129.262	131.564	133.927	136.172	138.435	140.661	143.222	145.652	153.600	153.600	153.600
Malargüe	20.672	21.114	21.887	22.341	23.057	23.492	23.923	24.381	24.836	25.237	25.674	26.069	23.020	23.020	23.020
Rivadavia	49.211	49.889	46.727	47.605	48.366	49.192	49.991	50.792	51.531	52.259	52.974	53.703	52.567	52.567	52.567
San Carlos	24.842	25.236	28.968	24.451	24.904	25.324	25.746	26.188	26.614	26.994	27.401	27.788	28.341	28.341	28.341
San Martín	101.124	102.582	97.767	99.482	101.179	102.888	104.467	105.965	107.404	108.905	110.399	112.010	108.448	108.448	108.448
San Rafael	168.832	171.418	157.913	160.871	162.940	165.504	168.030	170.204	172.435	174.880	177.202	179.286	173.571	173.571	173.571
Santa Rosa	17.313	17.595	14.158	14.431	14.735	14.999	15.275	15.538	15.852	16.106	16.379	16.576	15.818	15.818	15.818
Tunuyán	36.287	37.032	35.624	36.387	37.176	37.904	38.749	39.621	40.436	41.114	41.796	42.411	42.125	42.125	42.125
Tupungato	20.213	20.594	22.316	22.766	23.292	23.853	24.405	24.875	25.355	25.877	26.494	27.115	28.539	28.539	28.539
Todos los Municipios	1.388.540	1.409.335	1.406.352	1.429.342	1.451.323	1.474.148	1.496.693	1.518.565	1.541.267	1.563.507	1.585.402	1.606.448	1.579.651	1.579.651	1.579.651

Fuente: Censos Nacionales de Población, Urbanismo y Vivienda de 1991 y 2001 y Dirección de Estadísticas y Censo de Mendoza.
Para 2002 y 2003 se ha repetido el dato de 2001.

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	67,75	68,80	62,46	62,52	62,07	61,98	62,22	62,34	55,71	53,68	54,21	54,86	46,99	49,86	48,03
Godoy Cruz	89,71	92,39	102,60	102,37	91,96	90,62	87,06	88,29	99,16	97,93	97,55	100,08	94,03	98,32	96,71
General Alvear	125,32	123,04	108,69	104,89	94,85	92,63	91,54	91,15	95,60	94,34	91,51	85,92	81,15	82,83	83,14
Guaymallén	152,04	148,93	151,03	147,23	147,29	143,27	143,63	145,05	142,93	133,64	123,87	123,29	119,29	134,62	133,55
Junín	144,22	135,56	99,35	118,85	112,16	103,79	99,54	101,01	100,31	98,58	98,15	99,66	101,88	96,54	99,28
La Paz	54,65	55,18	50,96	52,43	52,13	55,78	56,49	57,53	57,30	56,41	57,63	57,31	57,94	56,90	57,94
Las Heras	138,84	109,87	112,92	124,50	140,59	145,23	148,37	150,58	157,70	152,01	148,17	146,79	149,23	145,44	136,34
Lavalle	153,54	152,65	133,08	140,13	130,73	123,66	127,27	126,55	111,71	106,54	101,19	94,05	92,86	96,48	93,67
Luján	85,63	83,68	91,51	94,75	95,51	95,07	94,19	95,27	74,03	77,33	76,63	69,60	75,65	89,60	91,72
Maipú	121,53	121,37	126,68	128,99	123,46	122,27	121,20	123,46	125,51	126,61	123,79	122,71	133,68	136,78	133,45
Malargüe	59,23	58,98	59,80	60,54	66,07	58,73	58,63	62,52	59,13	60,96	62,93	62,07	52,80	50,26	47,37
Rivadavia	111,09	110,13	106,68	94,64	90,24	93,17	84,30	82,32	85,18	85,39	84,49	93,56	95,40	98,62	100,32
San Carlos	84,21	80,63	90,81	77,13	79,57	77,92	56,71	58,20	65,88	67,65	68,85	70,89	73,42	74,78	76,80
San Martín	175,87	148,03	129,15	114,88	114,33	113,69	115,05	116,32	122,33	120,34	115,48	114,06	106,95	113,92	113,92
San Rafael	124,42	119,21	113,36	105,14	106,50	108,17	112,85	116,26	103,07	104,34	101,26	90,00	90,73	96,32	94,28
Santa Rosa	92,09	91,17	73,74	76,35	75,95	71,42	72,74	73,99	67,74	68,54	67,40	67,11	63,02	65,91	63,27
Tunuyán	103,38	126,39	122,42	126,78	128,19	132,53	123,80	122,29	110,18	110,23	113,89	116,19	111,44	117,01	102,74
Tupungato	146,47	128,71	123,98	112,15	105,39	101,50	89,07	90,78	92,88	96,20	94,96	90,99	93,88	90,03	88,08
Todos los Municipios	110,20	106,82	105,79	104,90	103,72	102,91	101,33	102,63	100,08	98,88	97,11	95,42	94,01	99,11	97,12

Fuente: Cuadro N° 20 y Cuadro N° 22

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	9.093	9.630	10.072	10.252	9.925	9.876	10.974	10.663	10.122	9.804	10.767
Godoy Cruz	8.792	8.837	7.895	7.405	9.038	9.202	11.174	10.679	10.934	10.214	11.498
Gral. Alvear	8.930	9.853	9.649	9.615	10.887	10.638	9.375	8.699	9.983	9.698	9.236
Guaymallén	8.140	9.486	9.596	9.632	9.551	9.519	9.350	8.685	9.108	9.553	9.762
Junín	9.090	10.625	9.726	9.327	9.368	9.870	10.355	9.471	9.469	8.439	10.257
La Paz	8.214	8.909	10.302	11.076	11.644	11.908	12.099	11.927	11.639	11.039	11.590
Las Heras	7.428	8.066	7.902	8.863	9.426	9.053	10.227	10.179	10.083	9.488	9.935
Lavalle	8.386	8.444	7.756	9.903	9.607	9.823	10.498	9.821	9.335	8.632	10.519
Luján	11.071	11.848	11.412	12.017	9.190	9.368	9.468	9.437	9.791	8.659	10.820
Maipú	7.774	9.935	9.387	8.786	8.796	9.263	10.715	9.941	9.938	10.338	10.940
Malargüe	10.215	11.876	10.422	9.863	9.172	9.117	9.119	9.043	8.528	8.175	s/d
Rivadavia	10.036	12.037	12.779	10.762	11.111	11.129	10.469	10.823	10.883	9.856	13.087
San Carlos	10.883	13.813	9.968	7.571	8.907	10.328	10.364	10.278	10.275	9.879	s/d
San Martín	7.679	8.238	7.988	7.972	8.868	9.593	9.755	9.988	9.801	8.661	9.568
San Rafael	8.641	8.773	10.463	9.308	8.372	8.108	8.244	7.803	7.418	7.953	8.527
Santa Rosa	10.383	10.353	11.675	10.655	10.092	11.508	10.582	10.674	10.508	10.126	s/d
Tunuyán	10.888	12.208	11.185	11.614	10.385	10.952	11.998	11.069	10.608	9.570	9.518
Tupungato	11.282	11.936	9.213	9.412	9.556	9.610	9.463	9.534	9.516	9.219	10.067
Todos los Municipios	8.861	9.705	9.572	9.344	9.407	9.535	10.102	9.716	9.693	9.372	9.599

Fuentes: Cuadros 19 y 22

4.9. Los intereses y gastos de la deuda

Como ya fue dicho más arriba, los intereses de la deuda representan un porcentaje relativamente bajo de las erogaciones totales. Sin embargo es el rubro que más ha crecido para el conjunto de municipios. Desde los \$ 182.093 de 1993 o de los \$ 1.951.203 de 1994 hasta los \$ 6.048.103 de 2002 (a precios de 2001 fue de \$ 4.716.365), se puede apreciar la ascendente importancia de este gasto, resultado del creciente endeudamiento de este nivel de gobierno. En 2003, en cambio, éste gasto disminuyó significativamente, siendo de \$ 2.813.125 (o \$ 2.420.758 a precios de 2001). Si bien este indicador podría considerarse redundante con el siguiente, se estima que es conveniente analizarlo por separado ya que éste estaría indicando un movimiento de flujos que hacen a la administración del gasto y, en alguna medida, a la capacidad negociadora de la autoridad municipal, en tanto que el otro estaría reflejando un aspecto del estado patrimonial que es resultado de comportamientos anteriores.

El año del pico máximo algunas municipalidades llegaron a dedicar un porcentaje sustancial de sus erogaciones totales a Intereses y Gastos de la Deuda: Godoy Cruz (7,82%), Luján (7,22%), San Rafael (4,11%) y Tunuyán (4,68%). Entre los dos primeros nombrados cubrieron más de la mitad del gasto del sector en este rubro en 2002, siendo la situación más destacada la de Godoy Cruz, para el cual este gasto fue elevado y creciente desde 1994 hasta 2002. La baja sustancial registrada en 2003 se debe a arreglos con el gobierno provincial y al incremento de la amortización. En el Cuadro N° 25 se muestra la información recopilada.

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	2.825	8.476	8.502	8.476	18.635	65.741	96.289	97.735	62.508	0	98.404
Godoy Cruz	0	405.520	1.583.534	2.176.471	1.396.849	1.475.080	898.902	1.124.631	1.624.617	2.294.810	494.916
Gral. Alvear	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guaymallén	0	0	0	0	61.640	124.449	369.658	311.036	350.281	339.679	320.000
Junín	0	0	99.234	25.117	16.844	12.056	35.375	55.769	46.175	30.094	30.944
La Paz	0	19.916	80.779	2.630	16.458	122.470	37.539	53.192	20.634	48.000	5.013
Las Heras	10.709	16.063	14.861	1.205.745	12.201	21.984	14.750	125.820	99.163	45.000	152.085
Lavalle	0	0	0	19.482	3.016	0	0	0	0	0	2.288
Luján	0	0	0	8.955	88.287	46.885	5.721	286.672	840.054	1.317.857	764.550
Maipú	34.717	17.749	448.228	163.748	266.316	27.350	67.520	107.548	106.997	102.048	34.732
Malargue	48.196	154.335	107.085	1.227	77.656	94.029	79.177	71.276	48.348	23.521	s/d
Rivadavia	0	0	128.662	46.591	35.052	137.741	212.956	153.303	123.990	168.556	28.330
San Carlos	0	1.323.411	672.883	35.827	82.151	94.080	17.669	17.358	9.136	23.521	s/d
San Martín	76.587	4.817	0	33.880	27.423	31.233	32.832	84.309	189.413	516.000	353.965
San Rafael	0	0	0	0	0	0	55.713	98.478	235.065	812.067	483.243
Santa Rosa	0	0	71.745	3.201	0	0	37.213	21.960	0	5.950	s/d
Tunuyán	9.058	916	15.166	49.990	36.025	154.422	142.411	92.105	173.145	321.000	44.655
Tupungato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Todos los Municipios	182.093	1.951.203	3.230.679	3.781.340	2.138.554	2.407.520	2.103.726	2.701.190	3.929.526	6.048.103	2.813.125

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.

4.10. El grado de endeudamiento

Para medir este indicador no se ha contado con información patrimonial que permita hacerlo con precisión. En los Cuadros N° 1 y N° 6 se pueden observar los flujos y de su evolución se puede deducir que los pasivos municipales han crecido considerablemente en el periodo considerado. Los intereses de la deuda pasaron de un nivel casi insignificante en 1993 (0,08% de las erogaciones totales, a casi el 2% en 2002 y reduciéndose nuevamente en 2003. La amortización fue del 0,21% en el primer año, llegó al 6,77% en 2002 y del 8,09% en 2003. El endeudamiento neto (diferencia entre Uso del Crédito y Amortización de la Deuda) fue creciente desde 1995 hasta 2001, disminuyendo en 2002 y 2003. Sin embargo, aparece otro rubro, el Endeudamiento Forzoso, es decir, los saldos no financiados de la ejecución presupuestaria, representados por montos impagos al final del ejercicio (deuda flotante) que, de tener importes negativos (excedentes de caja o disminución de deudas) en 1993, pasó a positivos entre 1998 y 2001, o sea que las municipalidades

estuvieron acumulando pasivos, hasta que en 2002 y 2003 vuelve a tener signo negativo ahora en un grado altamente significativo.

El endeudamiento público suele justificarse por la necesidad de adelantar inversiones por encima del ahorro público o por motivos de emergencia y se considera anómalo cuando se contrae deuda para financiar gastos ordinarios u operativos. Las municipalidades de Mendoza estarían mostrando una conducta no ortodoxa en este sentido, aunque habitual en el sector público argentino: la deuda crece y las inversiones públicas son cada vez menores. Las erogaciones de capital disminuyeron casi a la mitad en el periodo, tanto en valores absolutos como en porcentaje de las erogaciones totales, como puede verse en los cuadros ya vistos.

Debido a la información disponible, en el Cuadro N° 26 se ha incluido el endeudamiento forzoso. El resultado de 2002 y 2003, con importes negativos cercanos a los \$ 44 y 42 millones, respectivamente, sería una muestra del fuerte ajuste fiscal operado en esos años. Si estos datos provisorios se confirmaran, habría que considerar que hubo excedentes de caja o disminución de pasivos por esos importes.

De nuevo la dispersión entre municipios es muy amplia. Los departamentos de mayor población son los que registran los saldos mayores a los que en los últimos dos años habría que agregar a Malargüe, por la importancia de sus recursos. Es importante destacar que en 2001 la mayor parte de los municipios registraron saldos impagos al final del ejercicio. Las excepciones importantes fueron San Rafael y Luján y, en menor medida Junín y La Paz. En 2002 las únicas municipalidades con endeudamiento forzoso positivo fueron San Carlos y Gral. Alvear. En 2003, en cambio, es Lavalle y, presumiblemente, San Carlos, cuya información aún no está presentada.

Cuadro N° 26 Endeudamiento Forzoso - En pesos corrientes											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	-1.970.021	-2.473.432	1.941.290	-2.819.061	-1.106.206	6.463.652	2.193.209	3.933.707	2.753.039	-1.724.394	-6.145.320
Godoy Cruz	1.965.223	-2.096.785	2.190.942	-6.865.383	2.523.367	-322.596	7.778.280	7.532.185	3.673.782	-8.478.820	-8.270.014
Gral. Alvear	310.471	367.952	985.916	158.490	-355.559	1.430.319	3.160.817	2.271.730	2.494.917	1.321.187	-179.920
Guaymallén	502.409	-1.736.401	222.880	-284.415	-2.803.230	-1.506.917	1.128.378	1.182.379	566.647	-3.997.035	-4.703.315
Junín	-18.146	104.472	36.755	-391.610	-427.461	484.763	-746.497	272.123	-50.031	-667.531	-684.143
La Paz	-1.455.968	-275.180	136.730	-30.450	-422.828	-20.765	-38.901	135.616	-32.951	-1.475.700	-729.870
Las Heras	838.109	-1.442.684	634.381	338.423	-685.330	-765.476	332.376	765.826	3.155.889	-2.317.039	-1.840.345
Lavalle	377.110	-585.569	-1.770.065	-415.615	-1.093.435	-117.279	1.352.906	633.195	838.027	-443.227	608.187
Luján	-424.947	-329.091	3.438.342	243.306	797.846	-333.529	-110.186	2.897.367	-1.147.247	-6.574.252	-6.083.574
Maipú	-1.506.340	-1.284.524	1.952.246	-1.000.972	-3.946.706	-5.244.154	-1.226.482	1.061.943	1.936.902	-1.441.122	-4.454.478
Malargüe	-2.257.721	546.649	88.896	288.463	1.359.872	389.870	848.017	-1.622.172	4.527.007	-8.583.323	s/d
Rivadavia	-2.361.702	876.382	2.593.564	657.099	181.448	1.299.212	-496.939	-268.600	850.028	-3.734.554	-1.869.601
San Carlos	-2.695.422	-2.840.847	1.380.100	-535.648	504.504	609.208	-293.365	-417.129	811.506	4.196.117	s/d
San Martín	24.824	-641.284	-398.335	-1.224.953	-675.663	301.589	1.695.605	-680.966	1.989.736	-3.084.200	-2.123.491
San Rafael	1.873.633	-1.247.736	-2.935.513	-958.002	67.655	1.726.949	2.360.475	2.193.422	-3.604.352	-4.482.509	-3.753.570
Santa Rosa	505.041	-85.251	1.064.191	135.700	402.677	-36.633	-30.822	589.899	238.691	-859.142	s/d
Tunuyán	-329.797	493.524	-1.657.061	807.645	-312.262	-127.252	466.010	3.218.649	2.945.664	-869.575	-1.060.876
Tupungato	-1.079.777	-508.320	-3.563.270	291.358	393.313	1.993.281	-665.991	231.184	131.515	-495.983	-469.378
Todos los Municipios	-7.703.021	-13.158.125	6.341.990	-11.605.626	-5.597.997	6.224.242	17.706.890	23.930.359	21.966.800	-43.711.100	-41.759.707

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.

5. Evaluación de los regímenes de participación

En la Sección 3 del presente trabajo y en los Cuadros N° 3 a 5 se describen los aspectos fundamentales de los regímenes de distribución de recursos de la Provincia a sus municipalidades. En esta sección se intenta una evaluación comparativa entre el régimen actual y en anterior, es decir, entre el de la Ley 5379 (1988/1995) y el actual, de la Ley 6396 sancionada en 1996. El primero fue un régimen muy exigente en disciplina fiscal con los municipios y, aunque es anterior, se puede afirmar que sus objetivos y resultados fueron consistentes con el régimen de convertibilidad que se estableció a partir de 1991 y con el periodo de estabilidad económica que lo acompañó. Cuando se produjeron las perturbaciones ocasionadas por el efecto tequila en 1975, se produjo un desfinanciamiento generalizado en el sector público argentino. El gobierno provincial de la época auxilió a los

municipios con recursos adicionales al régimen de esta ley. Con posterioridad, al reclamar la provincia la devolución de los fondos anticipados se gestionó la reforma de la ley.¹¹

La nueva ley no tiene las exigencias de disciplina fiscal de la anterior. Además de eliminarlas la nueva ley intentó mejorar la distribución de los municipios menos favorecidos por el régimen precedente. No obstante, la introducción de un Fondo compensador, a cargo del Gobierno provincial, fruto de la negociación política que viabilizó la aprobación legislativa, a favor de sólo dos municipalidades (la más dotada de recursos, Capital, con el 96,15% de participación en ese fondo, y La Paz, la menor en habitantes y recursos, con el 3,85%) contradujo en gran medida el propósito de la reforma. A partir de la aprobación de la nueva ley, la mayoría de las municipalidades ha sufrido un desfinanciamiento creciente aunque, posiblemente, no deba atribuirse la causa exclusivamente al abandono del régimen anterior: la recesión iniciada a fines de 1998 fue repercutiendo negativamente en los ingresos fiscales a medida que se profundizaba. De todos modos, si hubieran existido los frenos que imponía la ley anterior, probablemente el desfinanciamiento hubiera sido menor.

Además, varias de las previsiones de la actual legislación aún no han sido cumplidas. Entre ellas, las establecidas en sus artículos 8° y 10°. El primero de ellos establece que una Comisión Bicameral debe elaborar un nuevo régimen (el de la ley era transitorio y ha venido prorrogándose periódicamente): nunca se integró. Por el segundo artículo, las municipalidades debían informar mensualmente al Ministerio del ramo, y éste a la Legislatura, sobre su ejecución presupuestaria y su planta de personal.¹² La base de datos con información fiscal sobre las municipalidades que existía en el Ministerio de Hacienda ha quedado discontinuada a partir de entonces, posiblemente debido a que la ley anterior establecía penalidades por demoras en el cumplimiento de remitir información y en cambio la actual no lo hace.

En los Cuadros N° 27 y 28 se muestran los montos de las transferencias y las participaciones per cápita de las distintas municipalidades. Como se vio en el Cuadro N° 2, al principio de este trabajo, la diversidad de conceptos es amplia y la relación que pudiera haber con las necesidades de cada departamento no es evidente. Se puede apreciar que los aspectos devolutivos se mezclan con los redistributivos y que municipalidades con reconocidas necesidades y escasez de recursos propios como La Paz y Santa Rosa, son superadas por Malargüe, que es la que tiene el mayor monto de regalías. Es más, Malargüe es el departamento que más recursos recibe de la Provincia y es uno de los tres menores en población.

En 2003 las transferencias per cápita alcanzaron un promedio de \$ 143,51 equivalentes, en precios de 2001, a \$ 123,49, las más altas del periodo considerado. Por encima de ese promedio se ubicaron Malargüe, La Paz, San Carlos, Santa Rosa, Tupungato, Rivadavia, Capital, Gral. Alvear, Junín y Tunuyán.

5.1. La Ley 5379

Esta norma introdujo significativas reformas que se destacan a continuación ¹³:

- La totalidad de la distribución secundaria se basaba en indicadores objetivos y casi un tercio de la misma (32%) respondía a incentivos de responsabilidad fiscal¹⁴. Los demás

¹¹ El abandono del régimen de participación de la Ley 5379 puede ser atribuido al predominio legislativo que adquirieron los líderes territoriales en las elecciones de 1995.

¹² Este es otro hecho de naturaleza política que influyó de manera decisiva. La Legislatura adquiere en esto un rol que antes correspondía a los órganos ejecutivos: el control de la información debía pasar ahora por el órgano deliberativo y estratégico, alejándose de los operativos y gerenciales. De todos modos, nadie alcanzó en grado efectivo el manejo de la información: los municipios eludieron su obligación de informar.

¹³ Esta ley, que fue aprobada por unanimidad, introdujo por primera vez en este tipo de normas los incentivos de responsabilidad fiscal. El Banco Mundial la recomendó como modelo a seguir por las demás provincias argentinas.

¹⁴ Véanse Cuadros N° 3 y 4. Se atribuye a la vigencia del indicador Población / Planta de Personal que se frenara el incremento en los planteles que se produjo desde 1983.

distribuidores eran los mismos del Decreto Ley 1268 aunque con coeficientes distintos. Los impuestos patrimoniales (automotor e inmobiliario) se distribuían según la facturación territorial, igual que en el régimen anterior, habiéndose incrementado la participación del segundo del 10 al 14%. Además, se incluyó el Impuesto de Sellos que antes no se participaba.

- Los indicadores de responsabilidad fiscal se recalculaban periódicamente y la mejora en ellos incrementaba la participación relativa.
- El 3% de la masa participable total se destinaba a un Fondo de Apoyo Municipal que financiaba el auxilio de los municipios en caso de emergencia o desequilibrios transitorios. Este fondo era administrado por una comisión de integrada por tres Intendentes municipales, el Ministro de Gobierno, quien la presidía, y los Subsecretarios de Hacienda y de Gobierno, que además supervisaba la aplicación del régimen.
- Los aportes del Fondo eran reintegrables o no, según la conducta de responsabilidad fiscal de los municipios (ello dependía de si las remuneraciones de las autoridades municipales y el crecimiento de la planta de personal superaban o no el promedio del conjunto de departamentos).
- El saldo del Fondo se distribuía al fin de cada semestre según el régimen general de coparticipación.
- Los municipios estaban obligados a remitir al Ministerio de Hacienda la información requerida para la actualización de los índices. Su omisión o demora eran con una retención del 20% de la participación, suma que no se transfería hasta que el incumplimiento fuera solucionado.

Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	23.087.247	23.718.249	20.413.461	17.885.938	18.755.934	19.348.808	19.131.109	18.951.292	17.607.354	17.003.959	20.265.148
Godoy Cruz	16.004.171	18.125.667	17.167.045	17.543.357	18.514.905	18.828.997	19.447.290	18.345.813	18.345.813	17.925.000	22.765.120
Gral. Alvear	4.556.410	4.645.828	3.885.841	4.435.409	5.563.670	5.809.855	5.467.625	5.186.387	4.599.682	4.051.270	6.814.547
Guaymallén	17.126.617	19.360.743	16.128.161	16.980.022	20.496.361	19.946.425	18.907.454	18.892.884	18.621.419	15.797.005	25.225.256
Junín	3.314.320	3.368.931	3.069.529	3.335.437	3.835.648	4.014.778	3.955.968	3.849.992	3.790.926	3.585.724	5.158.085
La Paz	3.454.896	3.320.596	2.653.505	2.562.109	3.067.512	3.299.785	3.140.601	3.240.759	3.232.678	3.269.850	4.177.916
Las Heras	11.373.393	11.893.242	11.264.177	13.874.377	14.083.053	14.823.838	15.426.041	13.582.762	12.218.375	12.886.756	18.438.059
Lavalle	3.121.119	3.351.568	4.629.863	3.551.608	4.835.627	4.210.077	4.500.007	4.331.991	3.997.291	3.602.868	5.168.864
Luján	11.635.737	16.791.458	10.019.604	9.909.065	10.259.789	9.909.372	10.356.023	10.653.939	9.171.400	11.100.757	15.261.154
Maipú	9.416.007	9.765.971	9.947.654	10.644.444	12.318.276	12.528.909	12.413.200	12.987.565	10.500.474	9.755.163	15.733.097
Malargue	7.006.814	4.355.825	3.659.039	4.758.661	6.223.849	6.208.701	6.739.015	10.116.494	4.324.164	19.717.117	23.190.653
Rivadavia	8.384.714	6.443.051	6.078.312	5.410.345	6.437.229	4.827.199	4.371.718	6.123.935	5.235.339	7.546.349	10.366.446
San Carlos	7.082.693	13.521.422	5.062.502	3.791.100	3.049.949	3.109.057	4.909.999	5.332.743	4.324.164	7.546.349	8.598.665
San Martín	7.659.960	8.352.025	7.866.484	9.263.724	9.887.787	10.180.536	10.150.328	10.809.454	9.694.883	7.886.830	12.174.905
San Rafael	13.342.116	12.525.811	16.299.797	11.997.840	14.620.266	15.525.137	16.804.267	16.006.556	16.314.752	14.999.292	18.450.790
Santa Rosa	2.766.374	3.246.633	2.322.776	2.409.434	3.114.923	3.175.291	3.179.653	2.696.686	3.026.539	2.686.668	3.202.643
Tunuyán	3.950.757	3.823.068	3.993.785	3.815.354	4.862.607	5.168.183	5.517.977	2.411.170	2.705.316	4.659.321	6.205.408
Tupungato	3.107.923	2.990.120	2.511.443	2.674.382	3.346.976	3.274.953	3.589.821	3.761.882	3.547.437	4.015.518	5.494.032
Todos los Municipios	156.391.266	169.600.209	146.972.977	144.842.606	163.274.362	164.189.901	168.008.095	167.282.304	151.258.006	168.035.796	226.690.789

Fuente: Tribunal de Cuentas. Los datos de 2002 y 2003 son provisorios y los de 1993/1996 son no oficiales.
Los datos de San Carlos y Santa Rosa correspondientes a 2003 son estimación propia.

Algunos aspectos perfectibles importantes de esta legislación fueron advertidos al poco tiempo de su puesta en marcha y debieron haber orientado una iniciativa de reforma:

- El coeficiente Erogaciones de Capital / Erogaciones Totales, si bien incentivaba las inversiones, no contemplaba la calidad de las mismas ni su grado de sustituibilidad por los gastos en mantenimiento de la infraestructura y el equipamiento.¹⁵

¹⁵ En realidad la inversión pública tiene dos sustitutos importantes: el mencionado gasto en conservación y mantenimiento que aleja en el tiempo la necesidad de nuevas inversiones, y la inversión privada, a la que puede acudir con el régimen de concesión de obras y servicios o, en todo caso, por la locación de equipos.

- En lugar de distribuir del saldo del Fondo de Apoyo Municipal al final de cada semestre hubiera sido preferible darle otro destino como el financiamiento de inversiones o la compensación de las fluctuaciones en los recursos.
- Los municipios que mejoraban en su comportamiento fiscal eran premiados con el incremento de su participación, pero aquellos que no podían mejorarlo por haber ya alcanzado umbrales de eficiencia, no eran reconocidos y podían perder posiciones en su participación relativa.
- El régimen especial de los impuestos a los automotores y a los inmuebles era, posiblemente, devolutivo en exceso, y acercaba recursos precisamente a aquellos departamentos con mejores posibilidades financieras.

Cuadro N° 28 Recursos de Otras Jurisdicciones per Cápita - En pesos corrientes											
Municipio	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Capital	186,52	189,64	161,53	140,29	145,57	148,83	146,01	143,59	158,63	153,20	182,58
Godoy Cruz	87,50	97,91	91,67	92,68	96,69	97,16	99,43	93,00	100,26	97,96	124,42
Gral. Alvear	105,12	105,81	87,35	98,50	122,01	125,68	117,16	109,95	104,19	91,77	154,36
Guaymallén	75,36	83,93	68,97	71,60	85,21	81,78	76,51	75,48	74,09	62,85	100,36
Junín	112,36	111,93	99,80	106,18	119,49	123,04	119,25	114,30	108,17	102,32	147,18
La Paz	414,26	389,10	305,04	289,21	338,84	358,87	334,32	340,63	338,15	342,03	437,02
Las Heras	70,84	72,92	68,03	82,41	82,31	85,17	87,27	75,66	66,78	70,43	100,78
Lavalle	111,04	116,82	158,17	118,92	158,56	135,32	141,62	133,51	124,41	112,14	160,88
Luján	140,84	199,35	116,64	113,42	115,11	109,42	112,15	113,39	87,79	106,26	146,08
Maipú	72,84	74,23	74,28	78,17	88,98	89,07	86,67	89,17	68,36	63,51	102,43
Malargue	303,89	185,42	152,95	195,18	250,60	246,02	262,48	388,07	187,84	856,52	1.007,41
Rivadavia	173,36	130,98	121,59	106,52	124,92	92,37	82,53	114,03	99,59	143,56	197,20
San Carlos	284,40	533,94	196,63	144,76	114,60	115,18	179,19	191,91	152,58	266,27	303,40
San Martín	75,71	81,18	75,30	87,42	92,06	93,48	91,94	96,50	89,40	72,72	112,26
San Rafael	81,88	75,68	97,01	70,49	84,79	88,78	94,83	89,28	93,99	86,42	106,30
Santa Rosa	187,74	216,46	152,06	155,07	196,50	197,15	194,13	162,69	191,34	169,85	202,47
Tunuyán	106,27	100,86	103,07	96,30	120,25	125,70	132,02	56,85	64,22	110,61	147,31
Tupungato	133,43	125,36	102,91	107,51	132,00	126,56	135,50	138,74	124,30	140,70	192,51
Todos los Municipios	107,76	115,05	98,20	95,38	105,94	105,01	105,97	104,13	95,75	106,38	143,51

Fuente: Cuadro N° 27 y Cuadro N° 22

5.2. La Ley 6396

Las principales características de la ley actualmente vigente son:

- Intenta simplificar el régimen eliminando requisitos y los incentivos de responsabilidad fiscal.
- Procura establecer un reparto más distributivo a favor de las municipalidades de menores recursos. Sin embargo, al aumentar el distribuidor población al 65% introduce una base más bien devolutiva.¹⁶ No obstante, sustituye la distribución por facturación del impuesto inmobiliario, incorporándolo al régimen general en su totalidad y reduce la del impuesto automotor distribuyendo el 20% de la participación municipal por el régimen general.
- Establece que el 25% se distribuya en partes iguales.¹⁷ Éste y el cambio en el reparto en el impuesto inmobiliario son, tal vez, los componentes redistributivos buscados, pero el primero no queda suficientemente justificado.

¹⁶ El 65% en proporción a la población no tiene justificación objetiva. Posiblemente fue inspirado por la Ley de Coparticipación Federal N° 20221 que rigiera entre 1973 y 1985 y tenía la misma cifra.

¹⁷ Este coeficiente tampoco tiene una justificación objetiva. Un porcentaje idéntico figuraba en la Ley de Coparticipación Federal N° 14788 que rigiera hasta 1973.

- Establece una garantía de coparticipación: los montos a distribuir en 1997, 1998 y 1999 no podían ser inferiores a los indicados en el Anexo II de la Ley.
- Clasifica a las municipalidades en tres categorías (la ley las llama “regiones”, a pesar de no existir continuidad geográfica) según el número de habitantes: más de 100.000, entre esta cifra y 30.000 y menos de 30.000. No obstante, los coeficientes de equilibrio del desarrollo regional creados por el Artículo 5º, se establecen en el Anexo I de la Ley por departamento y no por regiones.
- La misma ley reconoce el carácter provisorio de sus disposiciones y contempla la formación de una Comisión Bicameral encargada de redactar el régimen definitivo. No obstante, esto no se cumplió y la ley fue prorrogada varias veces a su vencimiento.
- La ley mantiene la obligatoriedad del suministro de información por parte de los municipios. Sin embargo, al haber eliminado la penalidad (la Ley 5379 autorizaba a retener hasta el 20% de la participación en tanto no se cumpliera esta formalidad), los municipios incumplieron este requisito.

6. Propuestas para una legislación futura

La ley vigente contempla que deberá dictarse una nueva ley que responda a los siguientes objetivos:

- a) mayor eficiencia en el uso de los recursos;
- b) tender al mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera;
- c) mayor equidad en la distribución de los recursos;
- d) tender al crecimiento armónico de la provincia.

Todos estos objetivos son deseables y, junto con otros, pueden orientar una nueva propuesta de legislación.

Además, el debate está planteado y ya se escuchan voces que reclaman reformas al régimen actual.

De lo expuesto anteriormente en este trabajo se intentará obtener algunas conclusiones acerca de algunos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en la nueva legislación.

6.1. Objetivos deseables a cumplir

La participación de recaudaciones impositivas entre gobiernos de distinto nivel se justifica cuando las responsabilidades y competencias del gobierno de menor nivel no pueden ser cumplidas con los recursos puestos a su disposición. Además, debe existir la suficiente armonización que evite la competencia impositiva, la doble imposición, una excesiva asignación de fondos a administraciones tributarias duplicadas y, a la vez, que se minimice el costo de cumplimiento para los contribuyentes.

La existencia del régimen de reparto debería lograr que la correspondencia fiscal sea lo más alta posible, por lo que se debe incentivar a las municipalidades a procurar su propio financiamiento en la medida de lo factible.

Además, un régimen de este tipo debería combinar, lo más armónicamente posible, los aspectos devolutivos con los redistributivos.

Por último, un régimen de coparticipación debería incentivar un comportamiento micro y macro fiscal acorde con lo que la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal N° 25917 dispone. Mendoza está adherida a esa norma a través de su Ley N° 7314.¹⁸

¹⁸ Esta ley, sancionada en 2004, tiene como finalidad poner orden y transparencia en las finanzas de los distintos niveles de Gobierno. Entre sus objetivos figuraba la preservación del equilibrio financiero con limitaciones al incremento del gasto y la creación de fondos anticíclicos. Asimismo, trata de limitar el endeudamiento en las jurisdicciones adheridas y asegurar la publicidad y transparencia de las cuentas públicas. La ley provincial establece los procedimientos, obligaciones y penalidades a las que están sometidos los distintos responsable y reglamenta la elaboración del presupuesto, la constitución de los fondos anticíclicos y la publicidad de las cuentas.

6.2. Una nueva distribución primaria y secundaria

El primer tema a considerar es cuánto debe ser la distribución primaria. Objetivamente, deberían tenerse en cuenta, como ya se dijo, las responsabilidades y competencias municipales. Las prestaciones de servicios de las municipalidades a la población se han ido ajustando a las disponibilidades de recursos. Un aumento significativo de los mismos no influirá mayormente en la cantidad y calidad de los servicios entregados, al menos en el corto plazo. Una disminución abrupta seguramente perjudicará el funcionamiento municipal y demandará mayor esfuerzo del gobierno provincial para satisfacer las demandas emergentes. Es probable, entonces, que sea conveniente que la nueva ley de participación mantenga la actual distribución primaria. Lo que sería recomendable es el sinceramiento de la misma, ya que la suma de fondos transferidos a los municipios excede lo normado por la actual ley. Compárense los cuadros N° 2 y 27. Si bien la sumas totales transferidas en 2003 son aproximadamente iguales en ambos cuadros, las sumas que se transfirieron el año anterior superaron en 15% lo marcado por la ley. Es posible que la Provincia no sufra significativamente en sus finanzas si aumenta del 14 al 16 o 17% la participación primaria de los municipios y al mismo tiempo elimina la posibilidad de transferencias extra régimen (en 2002 las transferencias por todo concepto representaron aproximadamente el 19% de los recursos provinciales).

En lo que respecta a la distribución secundaria, todos los recursos deberían estar comprendidos en el régimen general, posiblemente con las regalías como única excepción ya que se trata de una compensación por el agotamiento de un recurso natural no renovable, por lo que los departamentos productores podrían llegar a ser favorecidos en este aspecto. No obstante, debería volverse al régimen de la Ley 5379: la mitad de las mismas se debería distribuir según la producción y la otra mitad entrar en el régimen general.

Como en la Ley 5379, toda la distribución secundaria debería hacerse sobre la base de indicadores objetivos y una parte sustancial de la misma debería responder a incentivos de responsabilidad fiscal. Si, como en aquella legislación, los indicadores son revisados periódicamente los municipios competirían para mejorar su desempeño y así aumentar su participación.

El primero de los distribuidores secundarios debe ser, indudablemente, la población, con una participación posiblemente menor a la actual (probablemente entre un 30 y un 40% de la masa, en lugar del 65% actual), por las razones que se expusieron más arriba.

Debería eliminarse o limitarse al mínimo la distribución en partes iguales ya que carece de bases racionales. Posiblemente el porcentaje de distribución en partes iguales no debería ser superior al 5% si se mantuviera.

6.3. Los incentivos de responsabilidad fiscal

Si bien la ley específica (N° 7314) trata ampliamente el tema de la responsabilidad fiscal, la futura ley de participación impositiva debería también incursionar en el tema haciendo depender la distribución de parte de los fondos a indicadores de este tipo. La Ley N° 5379 los tenía y su resultado se considera positivo. De la antigua legislación deben rescatarse el porcentaje de autofinanciamiento y la población servida media por agente municipal. Y estos son precisamente aspectos no contemplados en la 7314.

6.4. Fondo para emergencias

La experiencia con el Fondo de Apoyo Municipal creado por la Ley N° 5379 permitió a las municipalidades superar emergencias y baches financieros. Este Fondo, además de facilitar la solución del problema a la municipalidad afectada, liberaba al Gobierno provincial de atender con discrecionalidad requerimientos extra régimen. A partir de la derogación de la ley toda ayuda quedó al arbitrio del gobierno de turno restando automaticidad y transparencia a la operatoria.

6.5. Fondo compensador de fluctuaciones

La experiencia de los años recientes hace recomendable contar con instrumentos que permitan compensar las fluctuaciones en los ingresos públicos. De esa forma se asegura la prestación de los servicios a través del ciclo y se compensa en alguna medida el carácter pro cíclico del gasto público. Por otra parte, el mismo ya ha sido creado por la ley de responsabilidad fiscal, poniendo como objetivo del fondo anticíclico provincial el 2% del PGB y para los municipales el 8% de sus ingresos corrientes.¹⁹

6.5. Reglas e instituciones

En el trabajo anterior (VEGA y DIBLASI, 2004) los autores proponían reglas acerca del equilibrio presupuestario y del endeudamiento. Estas ya están contempladas en la Ley 7314, por lo que ya no cabe abundar sobre el tema. También esta ley impone obligaciones para los municipios en cuanto a presentación y publicación de información sobre su ejecución presupuestaria. Por eso en el presente trabajo se comenta exclusivamente sobre lo atinente al régimen de participación.

El régimen debería estar controlado por un órgano con participación del gobierno provincial y los municipios (al estilo de la Comisión de la Ley N° 5379 pero con mayores facultades para aplicar penas pecuniarias). Este control sería de gestión y concomitante, por lo que no duplicaría las funciones del Tribunal de Cuentas.

No deberían establecerse garantías de coparticipación. Tanto el gobierno provincial como los municipales son socios en los recursos participables. Por lo tanto deben quedar sometidos a los avatares de tal asociación. No obstante, a fin de facilitar la transición de un régimen al otro podría establecerse que ningún municipio recibiría una suma menor que en el ejercicio previo al dictado de la nueva norma. De esta garantía deberían estar excluidos los ingresos por regalías, ya que éstas, sobre todo las petrolíferas, están pasando por una coyuntura que escapa al control fiscal. De acuerdo con esta sugerencia, en el futuro régimen, en primer lugar se atendería la garantía y, una vez satisfecha, se distribuiría el excedente de conformidad con las disposiciones de la ley. En poco tiempo, si continúa la recuperación de la economía, la garantía sería ampliamente superada.

Todas las transferencias extra régimen deberían ser terminantemente prohibidas. Si existe la posibilidad de hacerlo, seguramente habrán transferencias de ese tipo y los gobiernos municipales insistirán en que las haya, sobre todo aquellos con menores posibilidades financieras. No obstante, si hubieran casos en que el municipio actúe como agencia de la Provincia (su mayor identificación territorial b hace más eficiente en la prestación local de algunos de los servicios que son de competencia provincial) la transferencia debería ser aprobada previamente por la Comisión que supervisa y controla el régimen.

La Comisión Provincial de Participación Municipal cuyo restablecimiento se recomienda, además de tener a su cargo la supervisión general de la aplicación del régimen, debería aprobar el cálculo de los prorratores que sean variables y administrar el Fondo de Apoyo²⁰. También estaría facultada para aprobar las transferencias con afectación específica que se mencionan en el párrafo anterior, las autorizaciones de endeudamiento, y la aplicación de sanciones pecuniarias (retenciones y multas) a los municipios que incumplan la ley. Todas las decisiones de la Comisión deberán ser públicas y fácilmente accesibles a través de la red digital global (Internet).

7. Conclusiones

La situación fiscal de los municipios de la Provincia de Mendoza se ha desmejorado en los últimos años. El deterioro ha sido causado, o se ha agravado, en alguna medida, por la falta de incentivos de responsabilidad fiscal. La ley de participación anterior, la N° 5379, los establecía y los resultados de su aplicación fueron efectivos. Por lo tanto sería

¹⁹ En su trabajo anterior VEGA y DIBLASI proponían importes mayores a acumular.

²⁰ En el trabajo anterior se proponía también que esta comisión administrara el fondo compensador, pero ya la 7314 ha determinado el régimen correspondiente.

conveniente reeditar un sistema de premios y castigos que induzca a las municipalidades a un comportamiento fiscal responsable. En este sentido ya se ha avanzado en la sanción de una norma provincial de responsabilidad fiscal en adhesión a la federal, pero que contiene su propio sistema de regulaciones al respecto.

Las transferencias discrecionales y de otro tipo de remesas que responden a otras normas, frecuentes en los últimos años por parte del gobierno provincial, ha desnaturalizado y le ha quitado transparencia al régimen de participación de recursos con los municipios. Se impone entonces, una reforma legal que elimine las deficiencias del comportamiento actual prohibiendo toda transferencia que no responda a lo normado en el régimen que finalmente se establezca.

Durante la vigencia de la Ley 5379 los gobiernos municipales tenían un alto protagonismo. Sería deseable que la nueva legislación se los devuelva. Esta participación, a la vez que mejorar la transparencia, puede agregar efectividad al funcionamiento del nuevo régimen. La propuesta es que la supervisión del régimen esté supervisada por una Comisión de Participación Municipal al estilo de la que existió durante la vigencia de la ley mencionada, ahora con mayores facultades para penalizar los incumplimientos.

Si se prohíben las transferencias extra régimen la participación primaria podría ascender en algunos puntos sin perjuicio de la finanzas provinciales.

Sería recomendable la recreación del Fondo de Apoyo Municipal que rigió con la anterior legislación..

El nuevo régimen debería también modificar la distribución secundaria estableciendo con precisión los indicadores de distribución con inclusión de los incentivos de responsabilidad fiscal que se mencionan más arriba.

Se sugiere la movilidad de los indicadores en función de la información que los realimente, al estilo de la anterior ley.

La transparencia y publicidad de la cuentas públicas debe ser amplia, y ya la nueva ley de responsabilidad fiscal lo establece así.

En el trabajo anterior los autores presentaron algunas pruebas de simulación sobre la base de los nuevos índices propuestos, que pueden ilustrar acerca de sus efectos.

Fuentes bibliográficas

- ARGENTINA, Ley de Coparticipación Federal N° 14788.
- ARGENTINA, Ley de Coparticipación Federal N° 20221.
- ARGENTINA, Ley N° 23548 de Coparticipación Federal.
- ARGENTINA, Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional N° 25152.
- BRASIL, Ley Complementaria N° 101, de Responsabilidad Fiscal.
- FUNDACIÓN DEL TUCUMÁN (Zapata, J. A. y otros), "Sistema de supervisión multilateral (para un federalismo con responsabilidad fiscal)" (Buenos Aires, ABA, 2000).
- MENDOZA, Constitución Provincial.
- MENDOZA, Decreto Ley N° 1268/75.
- MENDOZA, Ley N° 5379.
- MENDOZA, Ley N° 6396.
- MENDOZA, Ley N° 7018.
- MENDOZA, Ley N° 7314.
- VEGA, J. A. y otros, "Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a los gobiernos subnacionales: revisión de antecedentes y una propuesta para la Argentina" en *Jornadas de Ciencias Económicas 2002* (Mendoza, FCE – UN Cuyo, 2002), editado en CD.
- VEGA, J. A. y otros, "Coparticipación federal. Incentivos de responsabilidad fiscal: una nota para el futuro régimen" en *36 Jornadas de Finanzas Públicas* (Córdoba, FCE – UN Córdoba, 2003), editado en CD e Internet.
- VEGA, J. A. y otros, "Participación Municipal de los recursos provinciales. El caso de la Provincia de Mendoza, en *XXIV Jornadas de Finanzas Públicas* (Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 1991).
- VEGA, J. A., Reflexiones sobre una futura ley de coparticipación federal, en *33as. Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas* (Córdoba, Eudecor, 2000).
- VEGA, J. A., GARCÍA O., J. C. y RUSSO, E. A., "Regímenes de coparticipación de recursos provinciales a los municipios: análisis de tres casos", en *XXVII Jornadas de Finanzas Públicas* (Córdoba, U. N. de Córdoba, 1994).
- VEGA, J. A., RUSSO, E. A. y GARCÍA O., J. C., "Participación municipal en los recursos provinciales: Análisis comparativo de los regímenes de las Leyes 5379 y 6396 (Provincia de Mendoza)", en *Jornadas de Ciencias Económicas* (Mendoza, F. C. E., U. N. de Cuyo, 1998).
- VEGA, J. A., GARCÍA O. J. C. y RUSSO, E. A., "Government Reform in Argentine Provinces". en *XXXIIIª Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, edición en CD e Internet (Mendoza, 1998).
- VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V., "Finanzas Públicas Municipales de Mendoza. Un enfoque de responsabilidad fiscal para un futuro régimen de participación de impuestos" en *37 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, U. N. de Córdoba, 2004).