



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**TESIS DE POSGRADO**  
**MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**DESEMPEÑO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS MUNICIPALIDADES  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE EN LA DÉCADA DE  
1991-2001**

**por**

**EDGARDO PRETI**

**DIRECCIÓN: Lic. EDITH DEPETRIS (Ph.D)**

**SANTA FE, ARGENTINA**

**MARZO de 2009**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Mis grandes reconocimientos a la titánica tarea desarrollada en la dirección y orientación de este trabajo por Edith Depetris, quien se propuso y logró que la labor llegara a ver la luz al cabo de sus encomiables esfuerzos y perseverancia.**

## CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS .....	iii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	vi
ÍNDICE DE CUADROS .....	vii
Capítulo	
1 . INTRODUCCIÓN .....	1
Roles Cambiantes del Municipio .....	3
Recursos y Erogaciones .....	4
Desempeño Económico-Financiero .....	8
Objetivos .....	9
Metodología .....	9
Organización del Trabajo .....	11
Capítulo	
2 . DESEMPEÑO ECONÓMICO-FINANCIERO MUNICIPAL .....	13
Concepto de Desempeño Económico Financiero .....	14
Definiciones .....	16
Roles y Funciones .....	17
Capítulo	
3 . RECURSOS, EROGACIONES Y RESULTADOS .....	20
El Fondo Común del Presupuesto .....	22
Etapas del Presupuesto .....	24
Recursos .....	26
Los Recursos y sus Etapas .....	26
La Clasificación de los Recursos .....	28
Erogaciones .....	28
El Gasto y sus Etapas .....	29
La Clasificación de las Erogaciones .....	33
Resultados .....	33
Capítulo	
4 . METODOLOGÍA .....	38
“Optimalidad” del Sistema Financiero .....	38
Indicadores en el Ámbito de lo Local .....	39
Indicadores Cuantitativos y Cualitativos .....	40
Indicadores de Desempeño Económico-Financiero .....	41
Propuestas de Indicadores de Desempeño Económico-Financiero .....	41

Metodología a Utilizar .....	47
Construcción de los Indicadores .....	48
Ordenamiento de los Indicadores .....	50
Índice o Indicador Compuesto y sus Categorías .....	51
Tendencias de los Resultados Anuales en la Década 1991-2001 .....	51
Capítulo	
5 . DESCRIPCIÓN DEL MODELO MUNICIPAL SANTAFESINO .....	53
El Debate de la ubicación en que se encuentra el Municipio (Entre el Estado y la Sociedad) .....	53
Las Funciones del Municipio dentro de las del Estado ¿De qué se tiene que ocupar? ...	54
Características del Gobierno Municipal Santafesino .....	56
El Financiamiento en la Constitución Provincial y la Ley Orgánica .....	69
La Estructuración del Presupuesto con el Clasificador de Recursos y Erogaciones .....	70
Recursos .....	70
Erogaciones .....	73
Los Recursos Propios Municipales .....	75
Contenido del Código Fiscal Municipal .....	76
Consecuencias del Pacto Fiscal de 1993 y la Ley N° 11.123 .....	81
Las Participaciones de Impuestos .....	83
El Régimen de Participaciones vigente .....	85
Impuestos Nacionales .....	88
Aplicación de los Índices. El Efecto Financiero Distorsivo .....	90
Impuesto a los Ingresos Brutos .....	91
Impuesto Inmobiliario .....	94
Impuesto a la Patente Única de Vehículos Automotores .....	96
Impuesto a las Actividades Hípicas .....	99
Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos .....	99
Resumen .....	102
Capítulo	
6 . ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO GLOBAL .....	103
Recursos y Gastos del Sector Municipal en su Conjunto .....	103
Evolución Relativa de Recursos y Gastos Municipales .....	105
Análisis de los Recursos en el Conjunto Municipal Provincial .....	106
Evolución Relativa de Recursos sobre la Base de 1991 .....	109
Composición de la Estructura de los Recursos Tributarios Municipales .....	110

Comparación de la Estructura de los Recursos del Sector Público Provincial y la Coparticipación a Municipalidades y Comunas .....	112
Análisis de los Gastos Municipales Santafesinos .....	115
Evolución de los Niveles Relativos de Gastos .....	117
Evolución Relativa de Erogaciones sobre la Base de 1991 .....	118
Erogaciones según Finalidades .....	119
Resumen .....	121
Capítulo	
7 . ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL .....	122
Análisis de Indicadores de Desempeño .....	122
1. Indicador de <i>Solvencia</i> .....	122
2. Indicador de <i>Autonomía Fiscal Local</i> .....	125
3. Indicador de <i>Inversión en Capital</i> .....	127
4. Indicador de <i>Inmovilidad</i> .....	129
5. Indicador de <i>Resultado</i> .....	132
Indicador Compuesto .....	134
Categorías de los Entes según el Indicador Compuesto .....	136
Otra Propuesta como Perspectiva de Categorización, las Tendencias .....	136
Resumen .....	140
Capítulo	
8 . SÍNTESIS FINAL .....	141
Conclusiones .....	141
1. El Marco Legal de los Municipios Santafesinos .....	142
2. Resultados del Comportamiento Económico-Financiero .....	144
En el Conjunto Provincial .....	144
Individualmente .....	145
3. Comparación de la Evolución en el Período 1991-2001 .....	145
Recomendaciones .....	146
BIBLIOGRAFÍA .....	148
ÍNDICE DE GRÁFICOS	
Mapa de la Provincia de Santa Fe .....	2
Gráfico 1. Recursos y Erogaciones Totales Municipales en el Periodo .....	104
Gráfico 2. Porcentaje de los Recursos y Erogaciones Municipales sobre los Provinciales .....	105
Gráfico 3. Evolución de los Recursos y Erogaciones Municipales por Capita .....	105

Gráfico 4. Evolución Porcentual Anual de la Composición de los Recursos Municipales ...	107
Gráfico 5. Evolución de la Relación Recursos Tributarios Propios Municipales sobre los Correspondientes Provinciales (en %) .....	109
Gráfico 6. Evolución Porcentual Anual de la Composición de los Gastos Municipales .....	115
Gráfico 7. Composición de las Erogaciones según Finalidades (en porcentajes) .....	120
Gráfico 8. Distribución de Municipalidades en el Indicador de <i>Solvencia</i> .....	125
Gráfico 9. Distribución de Municipalidades en el Indicador de <i>Autonomía Fiscal Local</i> ...	127
Gráfico 10. Distribución de Municipalidades en el Indicador de <i>Inversión en Capital</i> .....	129
Gráfico 11. Distribución de Municipalidades en el Indicador de <i>Inmovilidad</i> .....	131
Gráfico 12. Distribución de Municipalidades en el Indicador de <i>Resultado</i> .....	134
ÍNDICE DE CUADROS	
Cuadro 1. Características del Gobierno Local en Santa Fe .....	57
Cuadro 2. Entes con menos Habitantes de lo Requerido Legalmente .....	59
Cuadro 3. Concejales que Integran los Concejos Deliberantes .....	65
Cuadro 4. Distribución Primaria de Participaciones .....	86
Cuadro 5. Distribución Secundaria de Participaciones .....	87
Cuadro 6. Población, Gastos y Recursos de las Municipalidades Santafesinas .....	103
Cuadro 7. Evolución Relativa de Recursos y Gastos Municipales (en Valores Corrientes) ...	106
Cuadro 8. Evolución de los Recursos Municipales Propios y Coparticipación (1991 =100 en Valores Corrientes) .....	109
Cuadro 9. Estructura de los Recursos Tributarios Propios Municipales Consolidados (en % del Total de Valores en Pesos Corrientes) .....	110
Cuadro 10. Estructura de los Recursos Municipales (en % del Total) .....	111
Cuadro 11. Coparticipación a Municipalidades y Comunas y Recursos del Sector Público Provincial (Recursos Transferidos a MM y CC) .....	112
Cuadro 12. Coparticipación a Municipalidades y Comunas por Impuestos .....	114
Cuadro 13. Estructura de las Erogaciones Municipales (en % del Total) .....	116
Cuadro 14. Gasto en Personal .....	117
Cuadro 15. Gasto en Trabajos Públicos .....	118
Cuadro 16. Evolución Erogaciones Municipales Consolidadas Globales .....	119
Cuadro 17. Composición de las Erogaciones según Finalidades (en Porcentajes) .....	119
Cuadro 18. Indicador 1. <i>Solvencia</i> .....	124
Cuadro 19. Indicador 2. <i>Autonomía Fiscal Local</i> .....	126
Cuadro 20. Indicador 3. <i>Inversión en Capital</i> .....	128
Cuadro 21. Indicador 4. <i>Inmovilidad</i> .....	130

Cuadro 22. Indicador 5. <i>Resultado</i> .....	133
Cuadro 23. Ranking del Indicador Compuesto de la década 1991-2001 .....	135
Cuadro 24. Indicador Compuesto para cada Municipalidad con su Línea de Tendencia .....	138
APÉNDICE A – CUADROS ESTADÍSTICOS .....	155
Cuadro A. 1. Población de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe .....	156
Cuadro A. 2. Consolidado de Recursos Municipales .....	157
Cuadro A. 3. Recursos Municipales Consolidados per Cápita y Erogaciones Consolidadas ...	158
Cuadro A. 4. Recursos Municipales en Relación con los Recursos del Sector Público Provincial de Santa Fe .....	159
Cuadro A. 5. Consolidado de Erogaciones Municipales .....	160
Cuadro A. 6. Erogaciones Municipales en Relación a las Provinciales y al Producto Bruto Geográfico Santafesino .....	161
Cuadro A. 7. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Consolidado .....	162
Cuadro A. 8. Coparticipación a Municipalidades y Comunas - Período 1991-2001 Resumen por Zona y por Departamentos - Participación Porcentual .....	164
Cuadro A. 9. Coparticipación a Municipalidades y Comunas - Período 1991-2001 Resumen por Municipalidades de 1ª, 2ª y Comunas – Participación Porcentual - Avances y Retrocesos .....	165
Cuadro A.10. Estimativo de Ajuste de Coparticipación del Impuesto a los Ingresos Brutos - Art. 12 Ley N° 11.123 - Dto. N° 2111/94 .....	167
Cuadro A.11. Pautas de Ajuste según Ley N° 11.123 y Decreto N° 2111/94 Aplicadas a Participaciones del Impuesto a los Ingresos Brutos .....	168
Cuadro A.12. Régimen de Compensación de Deudas y Créditos - Decretos 3469/93 y 0807/96 Posiciones Finales. Estimación de Devolución .....	169
Cuadro A.13. Índices Municipalidades Distribución Impuestos Nacionales e Ingresos Brutos .....	170
Cuadro A.14. Coeficientes de Municipalidades para Distribución Secundaria .....	171
APÉNDICE B – GRÁFICOS DE TENDENCIAS .....	172
APÉNDICE C – MARCO LEGAL .....	185

## **Capítulo 1**

### **INTRODUCCIÓN**

La Provincia de Santa Fe está organizada territorialmente en 19 Departamentos que abarcan 132.694 km<sup>2</sup> de extensión. Con una población total de 3.000.701 habitantes (Censo 2001)<sup>1</sup>, alcanza una densidad poblacional media de 22,61 habitantes por km<sup>2</sup>. Cada Departamento constituye una jurisdicción política, y aporta un representante al Senado provincial.

El sistema municipal está contemplado en la Constitución Provincial y regido por diferentes leyes. Aquélla determina, en su art. 106 que “todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia, gobierna por sí mismo sus intereses locales”. Las “que tengan más de 10.000 habitantes se organizan como municipios” y “las que no reúnan tal condición como comunas”. Con arreglo a esas prescripciones constitucionales la Ley Provincial N° 2.756 define la organización del régimen municipal. La misma establece que la administración de cada centro urbano mayor de diez mil habitantes está a cargo de una Municipalidad, por lo que el municipio queda así integrado por el territorio geográfico en el cual tiene su jurisdicción y por el órgano de la administración que es la Municipalidad.

Esta Ley instituye dos categorías de Municipalidades, estableciendo que “serán de primera ... las que tengan más de 200.000 habitantes; de segunda ... las que tengan entre 10.001 habitantes y 200.000” (art. 1°). De acuerdo con esas disposiciones existen en la provincia solamente dos municipalidades de primera categoría que son: Santa Fe, que conforma la Ciudad Capital de la Provincia, con 369.589 habitantes y Rosario en el sur, en el Departamento del mismo nombre, con una población de 909.397 habitantes. Las poblaciones de Santa Fe y de Rosario representan el 42 % del total de la Provincia.

En la década del '90 eran 48 los centros poblacionales<sup>2</sup> que constituyeron Municipalidades de segunda categoría. Rafaela, en el Departamento Castellanos, en la zona oeste de la provincia, es la mayor de este grupo, con 85.563 habitantes.

---

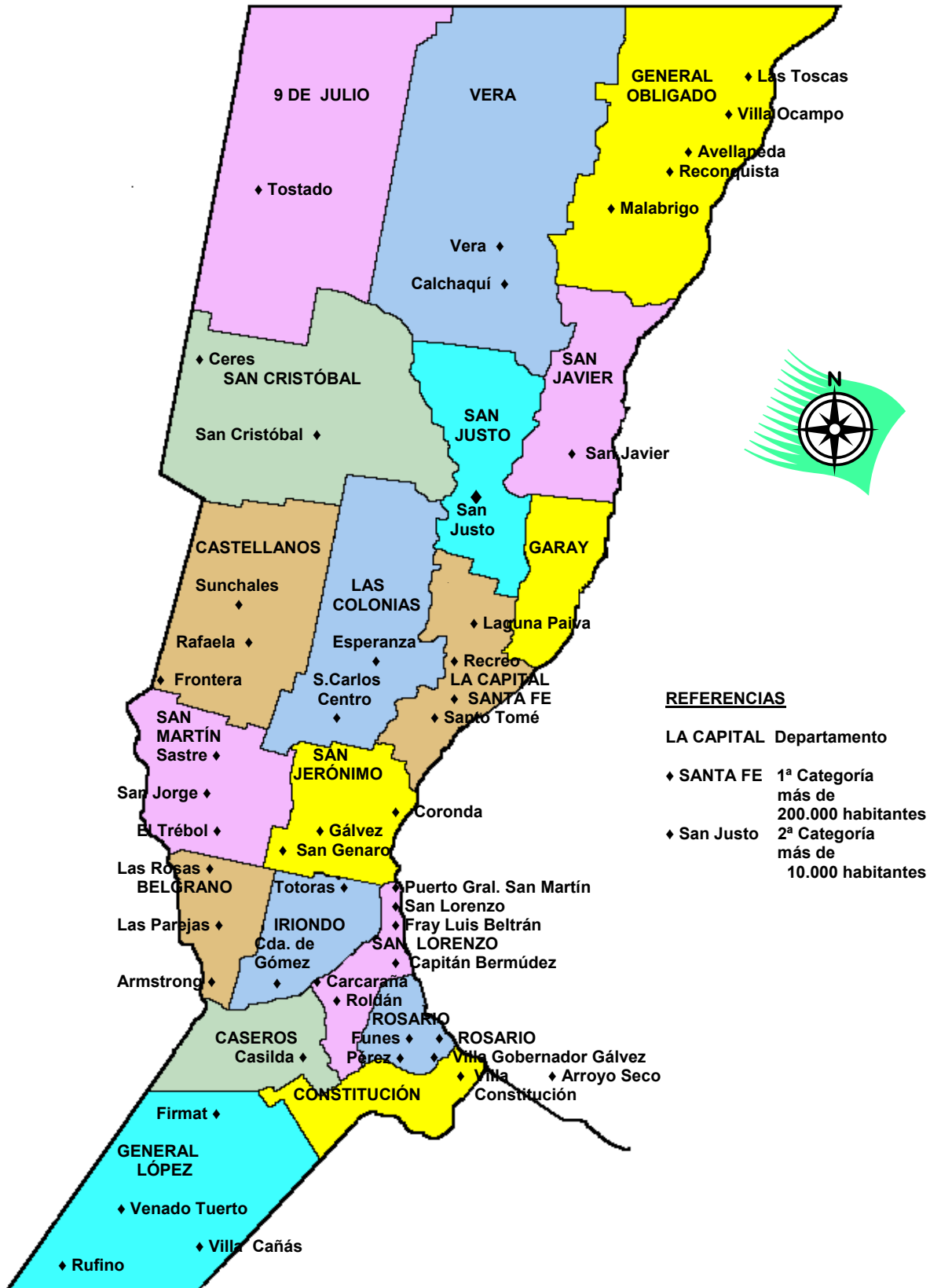
<sup>1</sup> Informe IPEC – expte. 00103-0033285-5.

<sup>2</sup> En el 2004 el número pasó a ser de 49, ya que la Comuna de Recreo fue transformada en Municipalidad, en el Departamento La Capital, y desde 2006 pasan a ser 50 por creación de la Municipalidad de San Genaro, por fusión de las Comunas de San Genaro y San Genaro Norte en el Departamento San Jerónimo con vigencia a partir de que asumieron sus autoridades el día 10/10/2007. Ambas son Municipalidades de 2ª Categoría.



# PROVINCIA DE SANTA FE

## MUNICIPALIDADES POR DEPARTAMENTOS



Mapa 1. Provincia de Santa Fe

En el Mapa 1, de la página anterior, se puede observar la ubicación de todas las municipalidades de primera y segunda categoría y los respectivos Departamentos.

El resto de las agrupaciones urbanas que no llegan a los 10.000 habitantes se conforman en Comunas, las que tienen diversos tamaños, alcanzaban un total de 315 en la provincia durante la década de los '90, agrupando al 21 % de los habitantes. Las Comunas están regidas por la Ley Orgánica No. 2.439. Recientemente alcanza el número de 362 Comunas por transformación en Municipalidades de 2ª Categoría de Recreo -2004- y San Genaro y San Genaro Norte -2006-.

A los municipios se les ha encargado gestionar los intereses locales, es decir, efectuar las actividades administrativas tendientes a lograr el fin último de la administración que es atender el interés público local, razón fundamental de su existencia. Ello se explicita en el art. 107 de la Constitución Provincial que le otorga las “atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes”. La satisfacción de las necesidades comunes de la población en la que ejercen sus gobiernos configuran aquéllos intereses locales y componen los asuntos de índole municipal.

### **Roles Cambiantes del Municipio**

El concepto de municipio refiere a las relaciones de vecindad generadas a partir de la búsqueda de satisfacción de las necesidades materiales y no materiales -como la cultura o la regulación urbana, y también, a la necesidad de previsión desde un nivel de decisión superior al individuo, del desarrollo de las comunidades así formadas, coordinando y organizando su crecimiento futuro (Atchabahián 1996; Rosatti 2006).

Las relaciones de vecindad, en principio, generaron aspiraciones de bienestar general entre sus componentes conformando el “colectivo social”. Pero con el correr de los años el contexto ha cambiado y se han creado nuevos escenarios.

Tradicionalmente, ha sido el municipio quien se ha ocupado de ordenar las cuestiones de lo urbano, de lo de “entrecasa”, es decir, de la relación entre los vecinos de la comunidad. Es el que la organiza y la administra. En la Ley Orgánica de Municipalidades santafesina, del año 1939, se les otorgaron roles de organización, administración, atención de asuntos de seguridad, de regulación urbana, de beneficencia y moralidad pública, del cuidado del orden social, y de cultura física y deportes, y se le encargó la prestación de los servicios públicos a sus poblaciones.

Actualmente, según Tauber (2001) “el municipio debe asumir un rol acorde a las demandas del nuevo escenario, que se suma a sus obligaciones clásicas: *prestador* de ciertos servicios, *hacedor* de algunas obras, *asistente* en la emergencia, *controlador* de ciertas conductas y *recaudador* para hacer posible todo lo anterior” y además “ser *coordinador* de acciones públicas y

privadas, *orientador* de inquietudes para el crecimiento, *promotor* del desarrollo local y *facilitador* de las iniciativas para el progreso”.

En igual sentido, la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL, 1993) expresa que: “no puede pensarse en el municipio sin pensar en la ciudad. El concepto de gestión presenta acciones nuevas que se adicionan a las ya tradicionales del gobierno local. Un municipio moderno, además de ser prestador de servicios (transporte, limpieza, tratamiento de residuos cloacales, ordenador del tránsito), y proveedor de equipamiento urbano, debe convertirse en gestor del desarrollo de la ciudad. De esta manera, el municipio debe asumir un papel generador y de promoción del desarrollo local.”

Y en este aspecto, “en el concepto tradicional de administración se colocaba al municipio encima de los otros actores sociales, pero en nueva perspectiva de gestión supone ubicarlo casi en la misma posición para facilitar el diálogo. El municipio debe constituirse en un ámbito de debate y concertación entre los distintos actores y posturas de cada ciudad. Todas las organizaciones urbanas formales e informales deben ser responsables de la construcción de la ciudad generando nuevas figuras, para hacerse cargo de los servicios y obras que antes tenía como única responsable a la Municipalidad”. (Ibid.).

En esta línea de gestión de políticas públicas aparece el presupuesto participativo como herramienta de planificación adecuada que contribuye a la transparencia de ejecución y el control de las acciones. Es más, el presupuesto participativo facilita el control ex - ante también aparte de los concomitantes y ex – post o ulterior.

Este es un nuevo enfoque del municipalismo, con nuevos roles, ejerciendo los municipios el papel de conductores de los destinos de sus comunidades.

### **Recursos y Erogaciones**

Para poder cumplir con los roles encomendados y cubrir sus gastos, los entes municipales cuentan con recursos. Estos pueden dividirse muy globalmente o en general, entre recursos propios emanados del poder tributario y recursos de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales que legalmente les corresponden como transferencias desde los niveles superiores de gobierno. Extraordinariamente cuentan con financiamiento que les permiten sustentar sus gestiones y poder equilibrar sus finanzas. Por su parte, las erogaciones pueden ser: *corrientes*, que son las utilizadas para su funcionamiento ordinario como compras de bienes de consumo, pago de sueldos al personal, subsidios, etc.; de *capital*, para compra de bienes que no son de consumo y realización de trabajos públicos y obras; y *otras*, para cancelación de obligaciones y empréstitos.

En la década del '90 se ha producido un incremento poblacional en los municipios santafesinos, el que alcanzó al 7,3 % entre los Censos 1991 y 2001, cuestión que ha requerido

mayores erogaciones para atender solamente sus necesidades de crecimiento. Por otra parte, al haberse retirado el Estado de las funciones que desempeñó en el período social o de bienestar, y producido el gran ajuste estructural acompañado por la falta de previsiones estratégicas sobre el estado residual que quedaba, hicieron que éste dejara de contemplar ciertas necesidades de la población o no tuviera respuestas para el día después, bajo el planteo de “no sólo una mayor eficiencia en la asignación del gasto público, sino una verdadera demolición del Estado” según Oszlak (1997).

De las transformaciones operadas sobresalieron las implementaciones del traspaso de responsabilidades desde el Estado hacia el mercado y también las transferencias hacia niveles inferiores de gobierno, provinciales y locales. Todo ello atado al “monitoreo” permanente de las políticas aplicadas en el marco de los préstamos otorgados por organismos internacionales -FMI, Banco Mundial, BID, entre otros- integrantes de una nueva “burocracia internacional” con “competencia global”.

La desregulación, la descentralización y la privatización han integrado la corriente de ideas desplegadas por aquellos organismos internacionales. Según Coraggio (1988) “la descentralización es la careta del desmantelamiento de los aparatos que el Estado benefactor desarrollara en los sesenta, mediante el democrático arbitrio de descentralizar las funciones, pero no los recursos”.

Los municipios se encontraron de esta manera receptando los oleajes expansivos generados por el proceso de globalización económica y la reforma del Estado llevada a cabo en la década de los '90s por el Estado nacional. Han sido receptores “de hecho” de tareas, actividades y funciones que les eran ajenas, debiéndolas afrontar con similares o inferiores recursos y capacidades de gestión con que contaban antes de iniciarse esos procesos.

La falta de compatibilidad entre los recursos y sus asignaciones puede ser el principal problema de funcionamiento que llegue a tener un municipio alcanzando un desempeño económico-financiero pobre. De la confrontación entre ingresos y egresos, el indicador fundamental de la gestión financiera es el superávit o déficit resultante, que depende de cómo se destinen o gestionen los ingresos y egresos. En el largo plazo, se supone que tal indicador debe anular los aspectos negativos (déficit) con los positivos (superávit), si se tiene un sistema tributario y de gastos adecuado a las actividades que debe realizar según las políticas, como respuesta a las funciones que se consideran propias (Pighin 1997). Si los equilibrios económico-financieros de los entes fallan, generan prestaciones de servicios insuficientes y dejan insatisfechas a sus comunidades pudiendo originar cuestionamientos que se materializan con la expresión del voto popular.

Ese ha sido justamente uno de los problemas, reiteradamente y a diario expuesto por las autoridades municipales, que las dejaron al descubierto mostrando sus debilidades ante las

emergencias. En nuestra Provincia, de conocimiento público son las inundaciones en la Ciudad de Santa Fe en 1998, 2003 y 2007, y la falta de respuesta de las autoridades municipales que fueron cuestionadas política y económicamente en su gestión por las faltas de respuestas. También se puede citar, por caso, lo ocurrido en las Municipalidades de San Cristóbal y Laguna Paiva, con el desguace del ferrocarril y pérdida consecuente de la actividad laboral.

En este contexto, los municipios se encontraron ante una única opción, la de procurar ir saneando sus finanzas vía ajuste estructural y a la vez, asumiendo nuevas funciones para atender, correlativamente, nuevas demandas de carácter individual o particular de la gente y también, continuar prestando servicios generales a la comunidad.

En síntesis, al crecimiento poblacional y la incorporación de nuevas expectativas de los habitantes urbanos acerca de las funciones y servicios que debe prestar el municipio para satisfacer el interés local, se une la falta de cambios significativos en las fuentes de financiamiento para lograrlo, con el fuerte condicionamiento de políticas hacia el sector implementadas por los gobiernos nacional y provincial, siendo la principal el Pacto Fiscal de 1993.

Al “deslizamiento de hecho” desde los viejos roles y la agregación de otros nuevos por las políticas de Reforma del Estado llevadas a cabo en los niveles superiores de gobierno durante la década del '90, no se ha advertido que haya variado sustancialmente el esquema de financiamiento. En nuestra Provincia se han mantenido idénticas instituciones tributarias municipales. La Ley No. 8173 que instituyó el Código Fiscal Uniforme es de 1977, y todavía mantiene la misma estructura tributaria.

Por otra parte, las políticas aplicadas al sector municipal desde niveles superiores de gobierno, tales como el Pacto Fiscal de 1993 entre Nación-Provincias, los Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos entre el Gobierno Provincial y sus Organismos con los de las Municipalidades de 1993 y 1996, etc. también han contribuido a contextualizar el desempeño económico-financiero de los gobiernos locales, pero no necesariamente incrementando la participación porcentual de las transferencias en los ingresos municipales.

A pesar de las crecientes necesidades, la forma en que las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe han gastado sus recursos conforme a los factores legales e institucionales de la década del '90, no parecen tener grandes cambios. Da la impresión que las estrategias fiscales seguidas por los municipios de la Provincia de Santa Fe para el cumplimiento de sus roles en el período 1991-2001 han estado relacionadas con el financiamiento de las prestaciones imprescindibles o necesarias mayormente a través de los recursos propios, recurriendo al financiamiento a un nivel superior de gobierno, provincia o nación, cuando éstos no se alcanzaban. Aún así, debieron acceder a endeudamientos considerables en ciertos casos.

Uno de los aspectos cruciales en la gestión municipal está relacionado con los esfuerzos fiscales propios realizados a través de la aplicación de las normas tributarias y considerar de qué manera proveer al financiamiento del costo de los servicios que se prestan a la población. El rol principal de las municipalidades a través de los tiempos siempre ha sido la prestación de servicios públicos. La eficiencia de los mismos constituye uno de los problemas económicos y financieros más difíciles de tratar, tanto en términos teóricos como prácticos.

Los servicios públicos son organizados en un régimen *monopolista*, y carecen de competencia. Cuando no existen mercados competitivos es muy probable que ni precios ni cantidades producidas en un mercado no regulado se correspondan con una asignación eficiente de recursos, ni con las verdaderas necesidades y capacidades de la sociedad.

Los costos y los beneficios sociales de ciertos servicios se hacen difícilmente cobrables y apropiables a determinados sectores de la población, y por lo tanto, no logran traducirse adecuadamente en precios, a través de las tasas, que funcionen como señales correctas para realizar las inversiones y el consumo de los mismos. Las tasas tienen componentes económicos, políticos y sociales que son muy difíciles de conjugar.

La reducción de costos en el caso de servicios públicos puede significar un deterioro de la calidad, o una reducción de la cobertura para abandonar a los usuarios de mayor costo. La búsqueda de la eficiencia en el sector público debe fundamentarse en un balance o equilibrio entre: a) el costo que se carga a la sociedad por producir un determinado servicio; b) la calidad con que se produce; y c) la cobertura con que llegue a la población.

Los principales *servicios públicos municipales* tienen las características de *bienes públicos puros*. Ello torna imposible la exclusión del consumo de un bien o servicio a quien no esté dispuesto a pagar por él. Es decir, si el bien o servicio llega a ser producido, lo disfrutan tanto aquéllos que pagaron como los que no; ocurre con el alumbrado eléctrico que ilumina un sector, el barrido y la limpieza de una cuadra, son servicios que benefician a un habitante determinado aunque no lo pague o se niegue a hacerlo.

Se desprende de lo anterior que *no es posible utilizar criterios de eficiencia privada para evaluar la producción de servicios públicos municipales*, ni tampoco el funcionamiento del sector. Hacerlo resultaría un contrasentido, ya que sólo aparecerían como eficientes las asignaciones de recursos que reprodujeran las mismas asignaciones que se habrían obtenido en el mercado, computando únicamente costos y beneficios particulares que logran traducirse en precios, traicionando la verdadera razón de ser del *servicio público*.

## **Desempeño Económico-Financiero**

El desempeño económico-financiero de las municipalidades santafesinas, tema central de evaluación de este trabajo, es el cumplimiento de las funciones o roles municipales evaluado en términos monetarios desde el aspecto económico-financiero. Para su estudio existen dos líneas, una a partir de la incidencia del sistema político, en la que se enrolan autores como Alesina y Perotti (1995) y Stein, Talvi y Grisanti (1998); y otra línea, que concentra su atención en las instituciones presupuestarias definidas como las reglas y procedimientos en que los presupuestos se formulan y se ejecutan, que es seguida por autores como Alt, J. y Lowry (1991) y Von Hagen y Harden (1994). Analizaremos el desempeño económico-financiero de los municipios de la Provincia de Santa Fe dentro de esta última línea, particularmente a partir de las ejecuciones presupuestarias cumpliendo sus funciones o roles.

La importancia del resultado del manejo de ingresos y gastos en la gestión municipal no estriba en el valor del ahorro o la deuda en sí misma, sino que necesariamente debe evaluarse en función del cumplimiento de sus funciones como respuestas a la sociedad. De esta forma el desempeño económico-financiero está indisolublemente ligado a la satisfacción de las necesidades de la población. Y solamente es en este contexto, en el que tienen importancia el ahorro de recursos financieros, la disminución o reducción de gastos, y otros indicadores similares.

Conceptualmente, siguiendo a Cabrero Mendoza y Carrera Hernández (2001) y con las limitaciones delineadas en la sección de Metodología, de acuerdo a los resultados obtenidos se caracterizará a cada una de las municipalidades dentro de las siguientes categorías:

- 1) estructura financiera óptima
- 2) estructura financiera equilibrada
- 3) estructura financiera semi-equilibrada, y
- 4) estructura financiera desequilibrada

Dadas las dificultades impuestas por el contexto político e institucional que prevaleció en la década, la primera hipótesis que se maneja en este estudio es que en el período analizado han predominado aquellas municipalidades con estructura financiera desequilibrada. De acuerdo a la experiencia empírica que se conoce en las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe, el escenario no ha sido tan optimista.

Por otra parte, dado que muchos de los factores externos condicionantes han sido similares en el territorio (cambio de roles, incremento de población, pacto fiscal, etc.), hace suponer que

deberían haber afectado a los entes de la misma manera, lo que lleva a plantear la segunda hipótesis de que han tenido una evolución similar en el período.

### **Objetivos**

El *objetivo general* de esta investigación es evaluar el desempeño económico-financiero de las municipalidades de la Provincia de Santa Fe durante el período 1991 a 2001.

Son *objetivos particulares*:

1. Describir los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional jurídico-administrativo a que se deben ajustar las municipalidades santafesinas.
2. Determinar el resultado del comportamiento económico-financiero de las municipalidades santafesinas en el período de estudio.
3. Comparar la evolución del desempeño entre municipalidades a lo largo de la década del '90.

### **Metodología**

El estudio del desempeño económico-financiero de las municipalidades es un tema difícil y complejo porque está muy relacionado con diferentes aspectos de los fenómenos financieros que comprende, precisamente, la actividad financiera, proceso ingreso-gastos, para satisfacer necesidades.

Por una parte, el análisis no puede realizarse sin relación con el contexto jurídico-administrativo, ya que establece posibilidades y límites al comportamiento de los entes y varía entre provincias. Por ello, se comienza con la descripción del marco legal que determina el modelo normativo de la Provincia de Santa Fe, utilizándose las Constituciones Nacional y Provincial, la Ley N° 2756-Orgánica de Municipalidades, y demás leyes y decretos provinciales que tienen relación con el Régimen Municipal santafesino, cuyo detalle podrá encontrarse en el Apéndice final de este trabajo.

Por otra parte, la información necesaria para realizar una evaluación económico-financiera como la propuesta, presenta problemas en la generalidad de los casos. Cabrero Mendoza y Carrera Hernández (2001), en un estudio aplicado a los estados mexicanos mencionan la “falta de precisión de los datos disponibles” señalando que “la información financiera estatal y municipal muestra serias deficiencias e inconsistencias, incluso la que viene de instituciones oficiales responsables de su colección y publicación” en ese país. En forma similar para nuestro país, Rivière (2003) también menciona problemas de índole similar en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

En la Provincia de Santa Fe, también existen problemas de este tipo. La información producida por los municipios no se deriva de sistemas integrales e integrados de registros



contables. La misma proviene de desarrollos informáticos aislados que, en algunos casos, no cubren la totalidad de las exigencias técnicas. Los datos son procesados en forma manual o en computadoras personales no integradas en red sistematizada.

No obstante esta situación, de igual manera es necesario y conveniente alcanzar una visión objetiva del desempeño económico-financiero de las municipalidades santafesinas en el período desde 1991 a 2001, tanto en el conjunto como en forma individual.

La fuente de datos para el análisis corresponde a los informes anuales de las 48 municipalidades existentes en el período en estudio respecto a sus gestiones, que contienen las ejecuciones presupuestarias de los ejercicios económico-financieros entre 1991 y 2001.

Para la evaluación del desempeño se elaborarán indicadores para cada una de las municipalidades, a través de los cuales se puedan apreciar diferentes aspectos de su situación durante los ejercicios fiscales en cuestión, por cuanto captarán varios de los aspectos más significativos de la gestión local municipal de la Provincia de Santa Fe. Luego se construirá con todos un indicador compuesto de desempeño para cada ente, que permitirá verificar en primer lugar la primer hipótesis, si han predominado en el conjunto aquellas municipalidades con estructura financiera desequilibrada.

Los indicadores a utilizar serán los que denominamos de: *solvencia*, *autonomía fiscal local*, *inversión en capital*, *inmovilidad* y *resultados* -confrontados con gastos totales-, cuyos resultados serán ordenados en orden ascendente o descendente según corresponda al criterio que se asuma como determinante del buen desempeño, para otorgarles un rango a cada municipalidad en cada indicador. Luego se sumarán los cinco rangos para obtener un rango general por municipalidad con lo que se construirá un índice compuesto.

Finalmente, con base en este índice compuesto las municipalidades se categorizarán según tengan estructura financiera óptima, equilibrada, semi-equilibrada o desequilibrada de acuerdo con los parámetros ya utilizados en el trabajo citado referido a “Descentralización Fiscal y Debilidades Institucionales. Paradojas del caso Mexicano” de los autores Cabrero Mendoza y Carrera Hernández (2001).

El indicador de *solvencia* arrojará resultados en los que los entes mostrarán el ahorro o desahorro producido por la gestión operativa o funcionamiento en materia de prestación de servicios a la comunidad. La medición se expresará como porcentaje de Recursos Corrientes sobre los Gastos Corrientes, en cuyo caso el mejor desempeño corresponderá al mayor porcentaje positivo de recursos en relación a gastos. Con este indicador se podrá comprobar la solvencia o no, alcanzada por los distintos entes durante la década en estudio, de tal manera que de acuerdo con los

niveles de ahorro o desahorro alcanzados exhibirán cómo han financiado sus gastos de capital y otras erogaciones.

El indicador de *autonomía fiscal local* nos expresará en qué porción relativa de la totalidad de los gastos, la recaudación propia ha alcanzado a financiarlos. Es decir, mostrará el esfuerzo fiscal de recaudar las rentas propias municipales.

Otro indicador que se utilizará será el de *inversión en capital*, determinante de la porción de los gastos totales que han invertido en acumulación de capital para la comunidad.

El indicador de *inmovilidad* a utilizar representará la expresión del tamaño del gasto fijo determinante de la estructura operativa de un ente presente rigidez y haya condicionado el margen de maniobra de gestión.

Por último, se utilizará el indicador del *resultado* confrontado con los gastos totales de cada ente, y nos mostrará según corresponda, el resultado positivo qué porción de recursos excedió a la totalidad de los gastos realizados, y el resultado negativo qué parte de éstos se realizaron sin financiamiento.

Con los cinco indicadores se construirá uno compuesto por la suma de los rangos de cada municipalidad en secuencia de las situaciones más ventajosas que presenten, obteniéndose un orden que permitirá categorizar sus estructuras financieras en la década del estudio, y probar la primer hipótesis.

Para verificar la segunda hipótesis, de que las municipalidades han tenido una evolución similar en el período, se ubicará a cada una en un rango de orden descendente respecto al conjunto, señalando la característica del desempeño alcanzado durante la década.

También se analizará la tendencia creciente o decreciente que tuvo el indicador compuesto de desempeño de cada ente durante la década en función de sus resultados totales de ejecuciones presupuestarias. Se realizará para cada municipalidad un análisis de regresión representándose los resultados anuales con una línea de tendencia en un gráfico. Además de la tendencia ocurrida durante la década, servirá para pronosticar, predecir o estimar el desempeño de los entes en los años futuros.

### **Organización del Trabajo**

Este trabajo comprende ocho capítulos cuyos componentes se detallan a continuación.

En el capítulo que sigue se incluye una reseña conceptual sobre el desempeño económico-financiero municipal.

El capítulo tercero referirá a los recursos y erogaciones municipales y la forma de determinación de los resultados presupuestarios.

El capítulo cuarto explicará en bastante detalle la metodología elegida según los objetivos e hipótesis planteados y su justificación.

En el capítulo quinto se hará una descripción acerca de los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional, jurídico-administrativo que contiene al régimen de la Provincia de Santa Fe. Comprenderá cómo están estructuradas las finanzas municipales locales conforme a las normativas vigentes, en relación a sus recursos propios tributarios y los de participaciones de impuestos, así como también de las principales políticas hacia el sector implementadas por el gobierno provincial, el Pacto Fiscal de 1993 y la Compensación de Deudas y Créditos entre otras.

En el capítulo sexto se estudian los resultados encontrados en relación al desempeño global de todas las municipalidades santafesinas, analizándose las modalidades de los recursos y gastos, su evolución y tendencias en la década, y los factores que pudieron causarlas.

El capítulo séptimo se focaliza en el análisis individual de la situación de cada municipalidad del desempeño económico-financiero a través de los indicadores construidos para cada ente y los resultados de la aplicación del indicador compuesto de desempeño, la ubicación de las municipalidades según el mismo y la prueba de las hipótesis planteadas. También se presentan las tendencias del resultado de cada año del período de estudio de cada municipalidad, relacionadas con el indicador compuesto.

En el octavo capítulo se exponen conclusiones relacionadas con los objetivos del trabajo, señalándose las cuestiones más relevantes surgidas de la tarea realizada. Finalizando, se recomiendan líneas de investigación que se desprenden de los distintos aspectos que ha tocado este trabajo, y que lo complementarán.

## Capítulo 2

### DESEMPEÑO ECONÓMICO-FINANCIERO MUNICIPAL

En este capítulo se expondrá el concepto de desempeño económico-financiero de las municipalidades, su importancia y las limitaciones que se encuentran para su estudio.

La importancia del estudio económico-financiero radica en que se pueden utilizar ciertas relaciones cuantitativas para diagnosticar los aspectos fuertes y débiles del desempeño de los entes municipales. El análisis económico-financiero tiene un objeto bien definido que es la evaluación del desempeño.

Este análisis refiere al ámbito de toda la actividad económica de los entes, tanto de la esfera productiva de bienes y servicios como la no productiva. Debe conferírsele especial importancia al aspecto evolutivo y la estimación futura del comportamiento económico-financiero de los entes, lo que nos ubica en una posición de entender la importante interconexión que debe tener el análisis corriente y el análisis prospectivo. A ello debe agregarse, en aras de la oportunidad, la respectiva integración con el análisis operativo, con frecuencias periódicas dentro de lapsos predeterminados o programados que pueden ser dentro de ejercicios anuales por ejemplo.

Además nos brinda las herramientas necesarias para el diseño, planificación, ejecución y control de la gestión de los entes y la toma de decisiones efectivas que permitan rectificar, redefinir o mejorar el curso de acción sucesivo a corto, mediano y largo plazo de las políticas públicas, tanto desde el gobierno central hacia el sector municipal como para los entes en sí mismos.

Los entes municipales se orientan a satisfacer, con sus funciones, necesidades a la población en un contexto social y sin competencia en el mercado, por lo que deben tratar de determinar el justo equilibrio entre eficiencia, eficacia y efectividad. Hay que tener en cuenta que las estructuras municipales no están diseñadas ni preparadas para el mercado competitivo.

La objetividad del análisis tiene que incluir y priorizar bloques o segmentos analíticos que muestren con claridad el cumplimiento de las funciones y objetivos del sector municipal -estos son los “*indicadores*”-, y por tanto, deben permitir descubrir o revelar la marcha o el desempeño que permitan continuar el curso de acción con decisiones bien tomadas o variar oportunamente su enfoque.

La importancia del análisis del desempeño radica en que nos debe llevar al descubrimiento de las reservas internas que tienen los entes del sector para el mejoramiento y perfeccionamiento, y poder utilizar el aprendizaje social o experiencias alcanzadas derivadas de la ejecución de las políticas llevadas a cabo.

Estos análisis tienen por base el uso de información contable y financiera relevante, y deben brindar evidencias precisas acerca del desempeño municipal y el entorno o contexto en que se desarrolla. Pero hay que destacar la gran falta de este tipo de estudios, cuya causa principal es la escasez de datos municipales, ya que tanto en la Provincia de Santa Fe como en el resto del país, la información municipal es limitada y poco confiable presentando serias deficiencias e inconsistencias. Otra de las causas de esta falta de estudios proviene de la complejidad y falta de uniformidad en las exposiciones o registraciones contables que conceptualicen en todos los entes el mismo momento contable para la formación de los estados respectivos. No obstante, los análisis llevados a cabo en el presente trabajo, han sido realizados con datos e información financiera municipal colectada oficialmente y proporcionada por la ex - Subsecretaría de Municipios del Gobierno Provincial comprendida en el período 1991-2001, hoy parte de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas, dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

### **Concepto de Desempeño Económico-Financiero**

El Estado moderno, según su Constitución y sus leyes tiene que cumplir “*deberes o cargas*” conocidas como “*funciones públicas*” que se identifican con su cometido. Estas tienen “naturaleza de carácter exclusiva e indelegable” -justicia, dictado de leyes, defensa, emisión de moneda, etc.-, son ejercidas por el Estado con “todas las prerrogativas del poder público”, y tienden a satisfacer el “interés público”. “Cuando el Estado cumple su cometido, realizando *funciones públicas* está prestando *servicios públicos esenciales* que atañen al *interés público*” (Martín, 1985).

El Estado “obtiene los bienes o servicios necesarios para cumplir sus funciones mediante una contraprestación ... que representa un gasto o erogación monetaria ... que sólo puede pagar porque cuenta con los medios o recursos monetarios, gran parte de los cuales los obtiene mediante el ejercicio de su poder de imperio”. Esta actividad especial que desarrolla el Estado es la “*actividad financiera*” que consiste “... en un conjunto de operaciones, que la doctrina denomina *fenómenos financieros* (realización de gastos u obtención de recursos) cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas”. (Ibid, pag 25).

También Martín señala que estos *fenómenos financieros* presentan: 1) aspectos *políticos* -elección a priori de fines y medios para realizar las operaciones financieras-; 2) aspectos *económicos* -los medios requeridos en toda operación financiera son de naturaleza económica-; 3) aspectos *jurídicos* -cada operación está regulada por normas del derecho público-; 4) aspectos *sociales* -

tienden a la satisfacción de necesidades públicas-; y 5) aspectos *administrativos* -lo relacionado con la parte funcional o técnica de cada operación financiera-.

La *actividad financiera* está constituida, según Martín, por *tres momentos distintos* que esquemáticamente los clasifica en: “1) la *planificación* o cálculo, tanto de los recursos como de los gastos, que se materializa en un presupuesto; 2) el logro u *obtención de los recursos públicos*, lo cual implica una decisión de *cómo, cuándo y de dónde* obtenerlos, como también un *análisis* sobre cuáles serán las consecuencias o efectos sobre la economía y el orden social; y 3) la aplicación o *inversión de tales recursos* -o sea, las erogaciones o inversiones en bienes públicos-, la cual supone también un análisis sobre los efectos que ella producirá en la economía y en el orden social”. (Ibid. pag 44).

Este autor puntualiza que la enumeración anterior de los tres momentos de la actividad financiera es “*esquemática*”, porque en la realidad financiera ese orden se invierte, puesto que la actividad financiera del Estado, a diferencia de la actividad económica de los particulares, se materializa en relación con las erogaciones públicas, las cuales son determinadas, en mérito a las necesidades públicas.

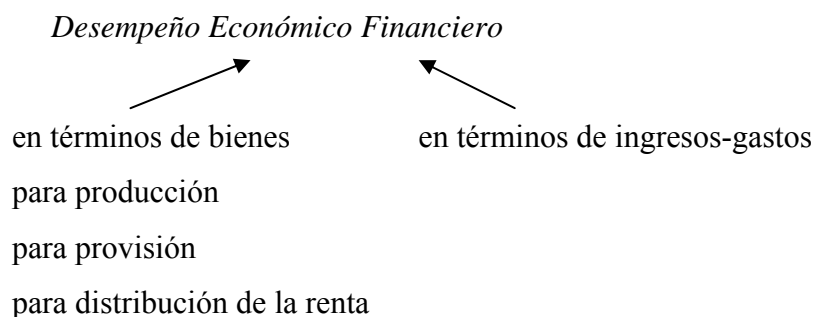
Las finanzas públicas son las que se ocupan de la actividad financiera del Estado, la cual consiste en operaciones o fenómenos -realización de gastos y obtención de recursos- como se ha visto, cuyo objetivo final es la satisfacción de las necesidades públicas. Concentra esta actividad la materia propia o el objeto sobre el cual se polarizan sus estudios e investigaciones, y la *administración financiera* se ocupa, en términos generales, de investigar los aspectos técnicos de la contabilización y control de la actividad financiera y, en particular, del estudio de la gestión administrativa tanto de las recaudaciones públicas como de las erogaciones públicas.

De igual manera y en el mismo sentido, opina Giuliani Fonrouge (2004) respecto a la actividad financiera del Estado, señalando que: “Parecería innecesario recordar, por sabido, que el Estado debe cumplir funciones complejas para la realización de sus fines, tanto en lo referente a la selección de los objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlas -pecuniarios o de otra especie- y a la gestión y manejo de ellos, cuyo conjunto constituye la *actividad financiera*” siendo “... sus manifestaciones fundamentales ... los *ingresos*, los *gastos* y la *conservación de los bienes o gestión de los dineros públicos*.”

Por su parte Nuñez Miñana (1994) también señala que: “Las Finanzas Públicas estudian el proceso ingreso-gasto llevado a cabo por el Estado, generalmente expresado en términos monetarios, en cuanto permite determinar la forma en que el Estado logra los fines perseguidos y las consecuencias -deseadas o no deseadas- de dicho proceso”.

Seguidamente expresa que: "... la consecución de la mayor parte de los fines del Estado moderno requiere la realización de erogaciones monetarias y por lo tanto la obtención de recursos para hacer frente a ellas. *La forma concreta en que el Estado determina el monto total y la composición de las erogaciones y de los recursos expresa la política fiscal adoptada*". Y como uno de los objetivos más relevantes que ésta tiene menciona a la *satisfacción de las necesidades sociales* que se satisfacen con bienes públicos que tienen características tales que el sistema de mercado no podría proveerlos. (Ibid pag 13).

El *desempeño económico-financiero* como objeto de estudio podría ser esquematizado y definido como sigue:



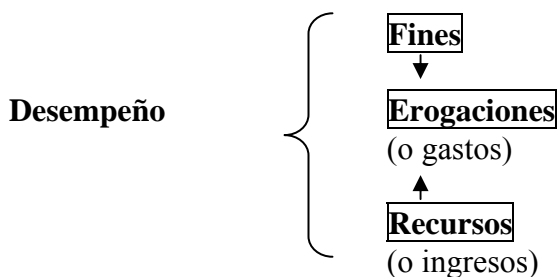
### Definiciones

*Desempeño*: realización /del cumplimiento de  
/de la ejecución de

las funciones y/o roles propios asignados a los entes locales

*económico*: conducta de relación entre medios escasos con fines o necesidades múltiples entre los que se tiene que optar

*financiero*: proceso ingreso-gasto llevado a cabo por los entes expresado en términos monetarios como posible herramienta para obtener los fines que se proponen



Tratando de completar una definición, decimos que se entiende por *desempeño económico-financiero* el *cumplimiento de las funciones o roles municipales evaluado en términos monetarios*

*como proceso ingreso-gasto relacionando medios escasos con fines múltiples entre los que debieron optar durante la década.*

### **Roles y Funciones**

Cuando el Estado realiza sus funciones lo hace para satisfacer necesidades que atañen al interés público, equiparando las condiciones sociales y económicas tanto de los individuos como de las unidades territoriales que estos integran.

Existen desigualdades sociales que se sustentan a menudo en la situación de desventaja material o económica que tienen los sujetos y sus territorios. Resolver estas diferencias es el objetivo del Estado que se traduce en la satisfacción de las necesidades para hacer desaparecer los desequilibrios. Es en este contexto en el que se justifican las decisiones económicas tomadas por el sector público. Buscan atacar el problema de la simetría entre los ingresos que deben igualarse tanto como sea posible con los gastos que generan las necesidades fiscales.

En este enfoque, Musgrave (1994) señala las tres funciones que el sector público tiene que llevar a cabo en condiciones de eficiencia a través de las decisiones presupuestarias para *guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos*. Estas son de asignación de recursos para bienes y servicios, distribución de la renta y estabilidad en la economía.

Otro aspecto a considerar es el reparto de esas funciones entre los distintos niveles de gobierno de un Estado, para lo cual Musgrave considera que tanto la distribución y la estabilidad deben ser desarrolladas por el nivel central, mientras que la función de asignación debe ser compartida entre los distintos niveles de gobierno. Esta descentralización descansa en el logro de una mayor eficiencia en la asignación de bienes públicos de carácter local porque son estos gobiernos locales quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos, premisa que sustenta la tesis fundamental del Federalismo Fiscal. En consecuencia, el nivel central será el encargado de llevar a cabo la provisión de bienes públicos puros mientras que en el caso que los beneficios se limiten a áreas específicas y de bienes públicos impuros la provisión debería estar descentralizada.

Ahora bien, como estas funciones públicas se desarrollan dentro de los límites geográficos de un territorio, la intervención del sector público puede ser analizada tanto vertical como horizontalmente. Así lo expresa en su trabajo Lagos Rodríguez (2001) citando ideas de Gilbert (1996), al señalar como una posibilidad teórica estudiar la intervención del sector público desde la perspectiva de la Economía Pública Local, que se ocupa de la provisión óptima y de la financiación de los bienes públicos cuando el área de servicios está limitada geográficamente y el consumo se somete a congestión. Otra posibilidad es tomar como referencia el Federalismo Financiero, que se ocupa de la organización de las finanzas públicas en Estados con varios niveles de gobierno. En los



dos casos se puede tomar en cuenta la incidencia de la distribución espacial en la actividad del sector público, sin embargo, las diferencias de enfoque son importantes: mientras que la Economía Pública Local se ocupa de las interacciones económicas de comunidades del mismo rango - referencia horizontal-, el Federalismo Fiscal adopta una visión jerárquica vertical entre colectividades de diferente nivel de gobierno. Es decir, en el primer caso las jurisdicciones no están sometidas a vínculos de jerarquía y en el segundo sí”.

Desde estas perspectivas podemos estudiar el desempeño de los entes combinando los aspectos propios del análisis económico de las finanzas locales, tales como la localización de habitantes y la provisión de bienes públicos de acuerdo con el tamaño de cada jurisdicción.

La descentralización fiscal es comúnmente asociada con una serie de virtudes tanto políticas como económicas. *Políticamente*, los promotores de la descentralización fiscal argumentan que ésta promueve principios democráticos tales como la participación, la responsabilidad y la rendición de cuentas según Shah (1998), y para Bird y Villancourt (1998) la descentralización representa principios valiosos, porque permite que las personas participen en las decisiones que les afectan directamente, independientemente de si esas decisiones son correctas o no.

El argumento económico más común de la descentralización es el de la búsqueda de eficiencia asignativa ante las diferentes preferencias locales sobre bienes públicos locales, y tiene su base en varios modelos normativos. Uno de ellos es el de Musgrave al que ya se ha hecho referencia.

Otro modelo responde al “teorema de la descentralización” de Oates (1972) y sostiene que los gobiernos locales son quienes deben estar a cargo de la provisión de bienes públicos locales, pues son éstos quienes tienen mejor información sobre las distintas preferencias locales.

Finalmente, el modelo de “votar con los pies” desarrollado por Tiebout (1956) sostiene que el hecho de que los consumidores/votantes en una economía espacial deban establecerse en una jurisdicción determinada, los conduce automáticamente a revelar sus preferencias para una determinada combinación de impuestos o tasas a pagar y servicios por recibir. El mismo Tiebout sostiene que el acto de desplazarse o no, sustituye la prueba de mercado de disposición a pagar por un bien y revela la demanda de bienes públicos de un votante. En consecuencia, las decisiones presupuestarias del gobierno local -ingresos y gastos- responderán a las preferencias de sus habitantes.

Y en este mismo orden, Bahl y Linn (1992), Israel (1992) y Tanzi (1995) de igual manera sostienen que la descentralización fortalece a los gobiernos locales, porque la comunidad se identifica más estrechamente con autoridades locales que con las centrales o nacionales, y al mismo

tiempo, promueve responsabilidad porque la población local puede presionar a sus funcionarios locales más que a los burócratas de los gobiernos superiores. Se crea un vínculo claro entre el pago de impuestos o tasas y la prestación de servicios públicos, incrementando la participación del nivel local en el desarrollo de la comunidad.

Otro grupo de autores tales como Jones y Stewart (1983), Peterson (1997), Travers (1986) y el IADB (1994), formulan recomendaciones importantes en el marco tanto de los argumentos políticos como económicos a favor de la descentralización fiscal, señalando que es esencial que los gobiernos locales hagan un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios ampliando su base tributaria, en vez de que aumenten las transferencias que reciben desde los niveles superiores de gobierno. Y el Council of Europe (1992) señala que si las autoridades locales pretenden tener autonomía local como objetivo tanto político como económico, en la medida de lo posible, no tienen que depender de niveles superiores de gobierno, por cuanto sus recaudaciones tributarias propias les proporcionan una base presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo.

Estas recomendaciones tienen su razón de ser en la diferencia importante que existe entre los recursos propios locales y las transferencias desde niveles superiores de gobierno. Esta cuestión se origina en la relación intergubernamental y radica en la capacidad tributaria local limitada para afrontar amplias responsabilidades de gasto según Bird y Villancourt (1998).

En el desempeño económico financiero de los entes locales, a menudo las transferencias son una herramienta muy común utilizada para cubrir las brechas fiscales entre recursos y gastos locales, y más aún, en muchos entes representan la principal fuente de ingresos en la opinión de distintos autores como Litvack (1998), Smoke (2001), y Spahn (1999) entre otros.

Todo lo expuesto nos lleva a considerar, que la evaluación del desempeño económico financiero es una tarea preponderante y necesaria para conocer el progreso del proceso de funcionamiento y desarrollo del régimen municipal santafesino de acuerdo al grado de descentralización que presenta. Pero como ya se mencionó, es un obstáculo para evaluarlo la falta de información financiera, confiable y actualizada, a nivel municipal en nuestra Provincia -como lo mismo ocurre en el resto del país-. También es difícil medir la eficiencia del gasto municipal no solo por la falta de datos financieros precisos, sino además porque es difícil encontrar análisis empíricos sobre el uso de estos recursos. No obstante estas dificultades se hace necesario intentar conocer los parámetros financieros que se surjan en función de los bloques o segmentos analíticos de información de que se dispone, lo que nos permitirá comparar la evolución en la materia del sector municipal de la Provincia de Santa Fe.

### Capítulo 3

#### RECURSOS, EROGACIONES Y RESULTADOS

A pesar que la Ley Orgánica del régimen municipal de Santa Fe data de 1939, con el transcurso de los años, las características de los sistemas de gobierno y los diferentes escenarios políticos, han conformado tradiciones institucionales y administrativas propias que lo llevaron a enfrentar las complejidades de las distintas realidades que debieron hacerse cargo. Estas complejidades han atravesado el contexto político, institucional y cultural de los municipios, en el marco de una tradición centralista de los gobiernos nacional y provincial, quienes han estado persiguiendo en la década 1991-2001 una intensa y pretendida modernización económica.

Ello ha provocado entre las municipalidades situaciones fiscales que refieren a los resultados alcanzados, cuestión que no sólo se manifiesta en el régimen municipal de la Provincia de Santa Fe, sino también en otros órdenes de la política fiscal, como ser entre Provincias de nuestro país, y aún, entre países de nuestra misma región.

Estas situaciones están estrechamente ligadas con los presupuestos de los entes, ya que expresan la decisión política más importante de sus gestiones porque en los mismos se encuentran reflejadas las prioridades económicas y sociales.

Cuando se mencionan problemas presupuestarios, desde el punto de vista económico, se hace referencia a problemas de eficiencia en cuanto a la mala calidad de los servicios prestados, o a problemas de desequilibrio fiscal por la ejecución de gastos financiados con deuda neta, sin los suficientes recursos para afrontarlos. Pero no solamente en la faz económica se ahonda la búsqueda de los problemas de desequilibrios o de déficit fiscales, sino que también se apela a explicaciones de origen político.

Desde estas circunstancias resulta interesante realizar un análisis del desempeño económico financiero derivado de la responsabilidad fiscal que han desarrollado y el papel sustancial que sus diferentes capacidades institucionales les han permitido utilizar el proceso ingresos-gastos para cumplir con sus fines. En esta línea de estudio, para analizar la variedad de comportamientos del desempeño de los entes, se conocen dos caminos de análisis, uno a partir de la incidencia del

sistema político en la determinación de los resultados fiscales, tales como el tipo de gobierno (mayoritario o de coalición), la duración de los mandatos, los sistemas electorales, etc. Los trabajos que se orientan en este sentido pertenecen a Alesina y Perotti (1995) y Stein, Talvi y Grisanti (1998).

Otro camino es el que concentra la atención en el estudio de las instituciones presupuestarias, definidas como “las reglas y procedimientos bajos los cuales los presupuestos son formulados, aprobados, ejecutados y evaluados”, de acuerdo con la doctrina. Esto surge como consecuencia de las evidencias obtenidas por quienes investigaron el impacto que las mismas tenían sobre los resultados fiscales, concluyendo que las instituciones tienen importantes efectos sobre la performance fiscal. En este otro sentido, se orientan trabajos entre otros, de Alt y Lowry (1991) y Von Hagen (1994).

El desempeño económico financiero se relaciona con las instituciones presupuestarias, ya que éstas tienen un importante efecto en los resultados finales, ya sean superávit o déficit de ejecución. Generalmente, la disciplina fiscal es asociada a las normas que rigen en los entes.

Nuestro camino para el presente trabajo, que se enmarca en la actividad financiera municipal constituida por los tres momentos distintos que hemos visto, planificación o presupuesto, obtención de recursos y su inversión, seguirá el rumbo de los dos últimos citados, que tienen que ver con la etapa de la ejecución o materialización. Para una comprensión del desempeño económico financiero de los municipios es necesario analizar la estructura y evolución de sus finanzas durante los años en estudio de acuerdo con las situaciones presupuestarias que desarrollaron.

Existen en el esquema legal, reglas que determinan la elaboración del presupuesto por los Departamentos Ejecutivos, su discusión en los Concejos Deliberantes, y luego su ejecución. Esta puede hacerse dentro de un marco regulador, con normas propias locales, o en el marco de la política provincial hacia el sector, tales como imposiciones de límites al déficit, o con prácticas y procedimientos asociados con la transparencia del proceso presupuestario.

“La ciencia de las finanzas públicas ha establecido varias reglas en torno a la institución del presupuesto financiero del Estado”, expresa Atchabahián (1996) que las enumera citando a las de: a) la *generalidad* (presupuesto único que incluya todos los gastos y recursos) -*comprensiva de los principios de universalidad* (no podrá haber gastos y recursos que se ejecuten por afuera y sin rendir cuentas) y de *unidad* (no debe haber tesoros o cajas separadas)-, b) la regla de la *anualidad* (periodicidad anual), c) la del *equilibrio* (deben igualarse recursos con gastos), d) la de la *precedencia* (autorización preventiva de los gastos a realizar), e) la regla de la *exactitud* (partidas exactas sin aumento ni disminución de recursos ni de gastos), f) la de la *especificación* (clasificación y designación de las partidas), y g) a las de la *publicidad* (conocimiento de la

población), de la *claridad* (comprensible para cualquier persona de instrucción elemental) y de la *uniformidad* (conservar la estructura a través de los distintos ejercicios).

Es muy importante el grado de eficiencia en las previsiones presupuestarias y en los sistemas de gestión financiera, pero en muchos casos aquella no se encuentra. Muchas gestiones presentan adversas consecuencias fiscales porque las instituciones presupuestarias no se encuentran desarrolladas a nivel local. La capacidad administrativa y de gestión no ha sido fortalecida por políticas consistentes y sistemáticas en ese sentido.

Las deficiencias de un presupuesto no adecuado y de los sistemas financieros, conjuntamente con la debilidad de las estructuras administrativas, como parte de la inexistente capacidad institucional, se han convertido en los principales problemas de ciertos entes. Al ser más débiles las estructuras institucionales municipales, existirá una mayor dependencia con el Gobierno provincial.

### **El Fondo Común del Presupuesto**

En los entes, para satisfacer las demandas o necesidades públicas, las actividades económico financieras se deben coordinar en un plan que prevea aquéllas, y confrontar las erogaciones requeridas con los recursos estimados para financiarlas. Este plan financiero constituye el presupuesto.

En tal sentido, Atchabahián (1996) expresa que “es ... un plan preventivo relativo al probable curso de los ingresos y egresos de medios pecuniarios que durante un ejercicio ha de registrar la hacienda de que se trate”.

También sostiene que “las definiciones doctrinarias intentadas sobre el presupuesto son tantas como autores de finanzas se han ocupado del tema”. Y menciona las definiciones de los siguientes:

Terry (1898) “*presupuesto es el cálculo legal de lo que gastará el gobierno en el año siguiente, y de los recursos que podrá tener a su disposición para llenar esos gastos*”.

Neumark (1961) “*debe entenderse como presupuesto de Estado la recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro -los cuales en principio, tienen carácter obligatorio para el poder ejecutivo- y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos*”.

Y por último, de Bayetto (1950) para quien el presupuesto “*es el acto administrativo legislativo por cuyo conducto, en correspondencia a cierto lapso y con fuerza de ley, se fijan preventivamente los conceptos y, con relación a éstos, los importes de los gastos que el poder administrador podrá o deberá poner a cargo del tesoro público, y se compara el monto global de ellos con el producido presunto de los recursos a realizar en el período, por dicho poder, con*

*destino al mismo tesoro, recursos que, a su vez y a los efectos de fundar tal comparación, son señalados y valuados por ramos”.*

En consonancia, debemos señalar que el presupuesto es una especie de fondo común formado con tributos cobrados a la comunidad en forma individual, a partir del cual se financian los distintos servicios que se prestan. Esta actividad del municipio favorece a determinados grupos de la sociedad. En este esquema, quienes resulten destinatarios de ciertas prestaciones de servicios - mayor calidad e intensidad, por ejemplo- recibirán directamente sus beneficios, mientras su costo se diluirá entre todos los demás integrantes del vecindario. Este es el problema del fondo común que representa el presupuesto, que ciertos grupos se benefician en forma individual con la asignación de recursos en detrimento de toda la comunidad aportante.

Esto último los incentivará a captar la mayor cantidad de fondos del presupuesto, apoyando el programa de prestación de servicios que los beneficia, reclamando fondos hasta el punto en que los beneficios recibidos sean iguales a su costo privado, o sea, las tasas que pagan, pero en términos marginales, es decir, la tasa marginal que cada demandante enfrenta como contribuyente, por un peso adicional de gasto. Cada grupo de contribuyentes demandará mejores condiciones de prestación de servicios, con la consiguiente elevación de los costos, y al no existir restricciones, resultará en un exceso de demandas de fondos del presupuesto que irá más allá de lo socialmente razonable, como producto que todos reclaman y nadie tiene en cuenta el costo que impone con sus demandas a la sociedad.

Un ejemplo ilustrativo sobre esta cuestión del fondo común la exponen autores como Eichengreen, Hausmann y Von Hagen (1996), quienes invitan a considerar el caso de un cliente en un restaurante. *“El menú ofrece dos platos: pollo por \$ 10 y langosta por \$ 50. Una persona que cene una sola vez, tal vez pida pollo, puesto que puede no creer que la langosta valga los \$ 40 adicionales. Pero imaginemos el caso de la misma persona quien concurre a la cena con nueve acompañantes. En este caso, si prevé que los demás pidan pollo, la opción pasa a ser pedir pollo por \$ 10 o langosta por \$ 14  $\{[(9 \times 10)+50]/10\}$ . A ese precio relativo pide langosta. Si los demás por el contrario piden langosta, él también puede pedir langosta por \$ 50 o pollo por \$ 46. A ese precio relativo también pide langosta. En consecuencia sea lo que fuere lo que pidan sus compañeros pedirá langosta si la decisión se adopta en un contexto colectivo, en tanto que habría pedido pollo si hubiera elegido en forma independiente.”* Este ejemplo resulta por demás ilustrativo a los efectos de resaltar el problema de financiar bienes públicos con recursos comunes. Además, una decisión en términos colectivos tiene cierto grado de desaprensión ante otra que se debe tomar en carácter individual.

A través de estos hechos se puede observar que el problema del fondo común del presupuesto constituye el determinante clave de la irresponsabilidad fiscal. Estas cuestiones son resueltas a través de los arreglos y discusiones institucionales que deben adoptarse en las diferentes etapas del presupuesto.

De similar manera Castellanos (2004) nos señala que no es necesario suponer que todos los individuos tienen preferencias iguales ante un fondo común de recursos.

“La caracterización de dos tipos de individuos en la sociedad, aquellos que medran del presupuesto (es decir, los que se benefician del gasto público focalizado) y los que no, sirve para señalar que el problema del fondo común de recursos tiene su problema inverso: mientras unos individuos miran el presupuesto como un fondo común de recursos, otros miran el presupuesto como un drenaje individual de recursos. Los primeros perciben que pueden obtener beneficios privados del presupuesto, y que pueden diluir socialmente los costos de esos beneficios privados. Los segundos no derivan beneficios privados del presupuesto, pero, por el contrario, sí incurren en costos debido al mismo. Para este último tipo de individuos, el presupuesto implica costos privados concentrados y beneficios sociales difusos. Para ilustrar de manera un poco caricaturesca estos individuos, son aquellos que tienen que pagar educación o vigilancia privadas porque la educación y la seguridad pública son inadecuadas, y que manifiestan incomodidad cuando tienen que pagar impuestos. Si la sociedad está dividida en estos dos tipos de individuos, si las decisiones de ingreso y de gasto en el presupuesto están separadas, si los individuos que se favorecen del presupuesto tienen una participación desproporcionada en la determinación del gasto, y si los individuos que no se favorecen del presupuesto tienen una participación desproporcionada en la determinación de los impuestos, resulta que la tendencia al déficit tiende a agravarse”.

### **Etapas del presupuesto**

Desde el inicio mismo del proceso en la etapa de formulación, el presupuesto involucra una multitud de negociaciones entre los distintos actores con intereses diversos. Estas negociaciones continúan en la etapa de la aprobación y persisten aún durante la ejecución a medida que situaciones no previstas van apareciendo y modificando el marco bajo el cual fueron proyectadas las estimaciones iniciales. En cada etapa prevalecen distintas instituciones presupuestarias.

Es así que, en la etapa de formulación sobresalen las relaciones de poder entre los distintos miembros del gabinete del Departamento Ejecutivo municipal, por ser éste quien tiene la facultad de formular el presupuesto. Y aquí, Alesina y Bayoumi (1996) distinguen entre instituciones presupuestarias jerarquizadas y colegiadas, donde las primeras son aquellas que atribuyen un rol predominante al secretario de hacienda o de finanzas en los municipios, respecto a sus pares a la hora de discutir cuestiones de índole presupuestaria. Por oposición las instituciones colegiadas

resaltan el consenso entre todos los secretarios. Le atribuyen mejor impacto sobre la performance fiscal a las instituciones jerarquizadas, por cuanto se privilegian los incentivos de aquellos agentes que mejor internalizan la restricción presupuestaria, por cuanto la cartera de hacienda es la que carga con la responsabilidad de mantener el equilibrio financiero de la gestión de gobierno municipal. Mientras que los demás secretarios están comprometidos con los grupos de interés favorecidos con los programas de sus secretarías.

La misma línea de argumentación utilizan al analizar las relaciones entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante, en la etapa de aprobación del presupuesto. El argumento es similar al de la etapa de formulación. Instituciones presupuestarias jerarquizadas son las que limitan las prerrogativas del Concejo para realizar modificaciones al proyecto enviado por el DEM, ya que es éste quien responde ante la ciudadanía por los desequilibrios financieros ocurridos durante su gestión. Por el contrario, los Concejales no suelen estar expuestos, lo que los hace más permeables a absorber presiones por demandas de gastos focalizados. Es decir, que los Concejales estarán dispuestos a financiar todo tipo de proyectos siempre que los beneficios se concentren entre sus votantes representados y su costo se distribuya entre la totalidad del electorado local. Instituciones presupuestarias jerarquizadas están asociadas a menores déficit primarios.

El proceso continúa con la coordinación de la ejecución presupuestaria a través del proceso de programación física y financiera de la distribución de los recursos reales y financieros a los efectos de cumplir con el plan de gobierno, y las modificaciones presupuestarias. El proceso de programación presupuestaria tiene que ver con la necesidad de ajustar la autorización de gastos a las disponibilidades temporales de recursos. Deben cumplirse dos condiciones: a) que se haya efectuado una correcta proyección del flujo de los recursos presupuestados, y b) un efectivo cumplimiento de los compromisos de gastos por parte de cada organismo. Las modificaciones presupuestarias se originan en sobreestimaciones o, en subestimaciones de créditos al momento de la formulación. Si bien son útiles como paliativos para situaciones no previstas, su situación cambia en la medida que se haga un uso irresponsable, y el presupuesto sancionado originalmente puede quedar totalmente desvirtuado. Debe encontrarse un virtual equilibrio entre la necesidad de no obstruir la gestión presupuestaria con un exceso normativo que obligue al Departamento Ejecutivo Municipal a pedir autorización al Concejo por cuestiones menores.

Luego llegamos a la etapa de la evaluación que consiste en la incorporación de mecanismos que posibiliten analizar y estudiar la ejecución presupuestaria tanto para adoptar correcciones como para retroalimentar la programación de ejercicios futuros. En nuestro caso, la evaluación o estudio se corresponderá o referirá al desempeño económico financiero de los entes a través de la década elegida.



## Recursos

Los recursos públicos son los medios que financian el presupuesto. En su mayor medida provienen de la fortuna privada de los ciudadanos, que coactivamente deben entregar porciones de su riqueza al Estado, en forma de tributos.

Los recursos que un presupuesto prevé son los que refieren exclusivamente a los ingresos en dinero en las arcas del Estado. Estos recursos los puede lograr explotando sus propios bienes patrimoniales o empresas, empleando su poder coercitivo, haciendo uso de su crédito contratando empréstitos, entre otras formas.

Encontramos distintas definiciones conceptuales de aquéllos, y así tenemos a De Juano (1963) que señala a *“los recursos públicos, que algunos llaman ingresos públicos o entradas públicas, como toda cantidad de dinero o bienes que obtiene el Estado en propiedad para emplearlos legítimamente en la satisfacción de las necesidades públicas”*.

También Martín (1985) define a *“los recursos públicos como toda riqueza devengada a favor del Estado y acreditada como tal por su Tesorería”*.

Por su parte Fonrouge (2004) concibe a los recursos públicos *“como los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social”*.

Núñez Miñana (1994) expresa que *“los recursos públicos son los ingresos (generalmente en dinero) que tiene el Estado para el cumplimiento de sus finalidades”*.

Vemos de esta manera, que en general la opinión de los autores refleja que los recursos públicos de un presupuesto están orientados al cumplimiento de las finalidades del Estado, tal como lo resume el concepto de Núñez Miñana, constituidos generalmente por dinero.

### Los Recursos y sus Etapas

Desde el punto de vista *contable*, el recurso es considerado un crédito a favor del Estado, cuyo importe ingresa o debe hacerse ingresar al tesoro, y tiene distintas etapas.

En el presupuesto se inscriben las estimaciones de los rendimientos probables de las fuentes de recursos, los que constituyen el *cálculo original*.

El cálculo original es el que está contenido en la formulación y aprobación del presupuesto, y representa un monto estimativo, como producto de la valuación de los probables ingresos del período considerado. La característica del recurso hace que las previsiones no tengan límites, porque su realización puede llegar a ser mayor que la esperada.

El *cálculo inicial* admite modificaciones durante el transcurso del ejercicio fiscal, las que pueden ser por exceso o por defecto de estimaciones, aunque también se admite de acuerdo con normativas específicas, sin modificar el *cálculo inicial*, la utilización de la mayor recaudación que se produzca en unos para compensar la disminución en otros, y siempre que su utilización sea para la financiación de gastos autorizados presupuestariamente.

Las modificaciones al *cálculo original*, por cualquier motivo, aún por la creación de nuevas fuentes de recursos, relacionadas con el mismo, representan el cálculo vigente en un momento dado del ejercicio fiscal.

La *ejecución* de los recursos se realiza por *etapas* o *momentos de gestión* que son el *devengamiento* o *fijación*, la *exacción* y el *ingreso* al tesoro según Atchabahián (1996), y las tres constituyen lo que denomina *recaudación*.

El *devengamiento* o *fijación* del recurso se produce en el momento en que nace el derecho del Estado a exigir el pago del crédito contra un contribuyente o usuario. *Liquidar* el importe correspondiente, es una operación que integra según Atchabahián (1996) lo que se denomina la *fijación de las entradas*.

Por su parte, el Decreto Nacional N° 2666/92 que reglamenta el artículo 31° de la Ley N° 24.156 de la Administración Financiera nacional, contempla el momento en el cual se *devengan* los recursos, y dice que es "... cuando, por una relación jurídica, se establece un derecho de cobro a favor de las jurisdicciones o entidades de la administración nacional y, simultáneamente, una obligación de pago por parte de personas físicas o jurídicas, las cuales pueden ser de naturaleza pública o privada".

La *exacción*, según Atchabahián (1996) "es la etapa de la recaudación en la cual un agente fiscal -en representación del tesoro-, provisto de título ejecutivo, exige al contribuyente efectuar el pago del recurso adeudado".

El *ingreso al tesoro* constituye la última etapa de la ejecución de los recursos del Estado. Para Atchabahián es la última etapa de la recaudación. Señala que "es el acto por el cual un agente fiscal, encargado de la percepción de una entrega, pone a disposición del órgano central del tesoro la suma recaudada".

Por otra parte, el Decreto Nacional N° 2666/92 que reglamenta el artículo 31° de la Ley N° 24.156 de la Administración Financiera nacional expresa que "*Se produce la percepción o recaudación de los recursos en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora, de un agente del Tesoro Nacional o de cualquier otro funcionario facultado para recibirlos*".

La Ley N° 12.510 de Administración, Eficiencia y Control de la Provincia de Santa Fe, establece que los estados de ejecución presupuestaria de los recursos deberán exponer las etapas del devengado y recaudado.

### **La Clasificación de los Recursos**

Según Martín (1985) para los clásicos los recursos debían tener una finalidad exclusivamente *fiscal*, o sea servir de medio para financiar los gastos públicos. Pero luego, al asignársele al Estado nuevas funciones, tanto esos recursos como ciertos gastos se fueron convirtiendo en instrumentos *extrafiscales*, o medios de acción del Estado para intervenir en las distintas actividades desarrolladas por la comunidad.

Cada clasificación de recursos trata de responder a un concepto determinado. La *clasificación tradicional* o de *tipo jurídico* que muestra el principio aplicable para la obtención, administración y destino de los recursos, los distingue entre “*originarios*” -obtenidos del patrimonio propio del Estado- y los “*derivados*” -provenientes del sector privado porque derivan de tributos (pagos coactivos) o del uso del crédito público (préstamos voluntarios de particulares)-. Al respecto Núñez Miñana (1994) menciona señala que esta clasificación “ha quedado anacrónica, porque en el Estado moderno la participación porcentual de los recursos originarios es mínima”. Martín por su parte, le agrega a esta clasificación una tercera categoría que son los recursos provenientes de *liberalidades* -donaciones, legados, etc.-.

Desde el punto de vista *económico* los *recursos* se dividen en *corrientes* y *de capital*, mostrando la clase de erogaciones que deben financiar -para funcionamiento o para inversiones patrimoniales-, y los efectos que cada ingreso produce en la actividad económica. Núñez Miñana diferencia entre ambos, que los *recursos de capital* modifican el patrimonio del Estado -por ejemplo, venta de tierras fiscales o activos fijos-, mientras que los *corrientes* no. Éstos pueden ser *tributarios* -impuestos, tasas y contribuciones especiales-, y *no tributarios* -por ejemplo, alquileres de inmuebles-.

Otra clasificación de recursos es la *institucional* la cual permite conocer qué organismo recauda los fondos y aquél al cuál se asignan los mismos.

### **Erogaciones**

Recordando que la actividad financiera estaba constituida por tres momentos distintos, esquemáticamente, luego de la planificación materializada en un presupuesto, y la obtención de recursos para financiarlo, correspondía la aplicación de los mismos o la inversión, o de otra manera, las erogaciones o inversiones públicas.

Todo gasto o erogación tiende a satisfacer necesidades públicas, originadas en una elección previa de cuáles habrán de ser satisfechas. Este elemento lo constituye en esencialmente político, y como tal, su aplicación o utilización integra la política fiscal.

Respecto a qué se entiende por gasto público, existen varias definiciones, y así tenemos a De Juano (1963) que sintetiza que “*el gasto público, es el empleo que hace el Estado de una suma de dinero, autorizada legítimamente, para satisfacción de una necesidad pública*”.

También Martín (1985) caracteriza al “*gasto público como el empleo de riqueza realizado por la autoridad competente del Estado, en virtud de una autorización legal previa, destinado a la satisfacción de necesidades públicas y, en términos generales, a la atención del interés público*”.

Por su parte en Fonrouge (2004) se menciona la evolución que fue teniendo el concepto del gasto público en concordancia con las misiones del Estado, que de función *neutra* en las finanzas clásicas o liberales pasó a ser *activa*, con finalidad extrafiscal orientada por el intervencionismo social o económico con propósitos de regulación económica.

Núñez Miñana (1994) recuerda que el gasto “*se trata de la aplicación de recursos, generalmente en moneda, efectuado por el Estado para la obtención de sus fines*”, y que “para el análisis fiscal interesa no solamente el monto total de erogaciones públicas, sino también su composición”.

### **El Gasto y sus Etapas**

Los gastos que contiene un presupuesto representan el límite máximo jurídico o legal que puede llegar a utilizar el órgano ejecutivo de un gobierno impuesto por el legislativo. Por lo tanto la característica principal de los créditos que figuran en el mismo es, esencial y estrictamente, limitativa.

El *crédito original* proviene de las asignaciones otorgadas en la formulación y aprobación del presupuesto. Se expresa en distintos niveles conforme a las clasificaciones presupuestarias utilizadas.

En el transcurso del ejercicio financiero pueden surgir necesidades que demanden variar los créditos originales del presupuesto, produciéndose *modificaciones presupuestarias* que los incrementen, disminuyan o creen nuevos servicios no previstos al momento de la formulación y sanción. Los *créditos originales* con las *modificaciones presupuestarias* constituyen el *presupuesto vigente* a un momento dado del ejercicio fiscal.

La utilización del crédito autorizado por la sanción del presupuesto implica la ejecución de los gastos, que se realiza por etapas o momentos de las tramitaciones con características jurídicas particulares en cada una.

Según sea el sistema presupuestario adoptado, el de caja o el de competencia, el uso del crédito autorizado se produce en circunstancias distintas. En el de caja, opera el uso en el momento de pagar el gasto provocando con la salida de dinero la afectación definitiva del crédito. En el sistema de competencia, en el momento de “perfeccionarse el compromiso del gasto”. El compromiso “entraña el momento en el cual debe hacerse la imputación del gasto al crédito presupuestario y es determinante de la exigibilidad de la otra parte frente al Estado” según Atchabahián (1996).

Para este autor, la ejecución de los gastos abarca un proceso de varias fases que son: a) el *compromiso*; b) el *reconocimiento* y la *liquidación*; c) el *ordenamiento del pago*; y d) el *pago*”.

En la legislación de nuestra Provincia, la *afectación definitiva de los créditos presupuestarios* ha evolucionado conceptualmente a través de los años. Partiendo del Decreto-Ley N° 1757/56 -Ley de Contabilidad vigente en partes durante la década en estudio- que entendía que el *compromiso* quedaba “*legítimamente contraído y el crédito respectivo afectado definitivamente, cuando el funcionario facultado para ello, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación respectiva, autorice el gasto, el servicio o la adquisición*”.

Luego, por Ley Provincial N° 8171 del 28 de diciembre de 1977, se estableció que constituye *compromiso* “*el acto de autoridad competente en virtud del cual los créditos se destinan definitivamente a la realización de gastos por adquisiciones, obras y servicios, a proveer o provistos a los órganos administrativos, o aportes, subsidios o transferencias, para el cumplimiento de lo previsto o programado al autorizarlos*”.

Ya más cercano en los años se establece, de acuerdo con la autorización al Poder Ejecutivo provincial mediante Ley N° 11.965 del 29 de noviembre de 2001, por Decreto N° 3896 del 30 de diciembre de 2002, que “*se considera que la etapa del devengado de la ejecución presupuestaria de gastos produce la afectación definitiva de los créditos presupuestarios producida por una modificación cuantitativa y/o cualitativa en la composición del patrimonio, de la respectiva Jurisdicción o Entidad*”.

Este último concepto *armonizó* los criterios del Sector Público Provincial con las normas que regulan el Sector Público Nacional.

En efecto, la Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera del Sector Público, al tratar “*la estructura de la ley de presupuesto*” establece en su artículo 21° que “*se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro*”.

La misma Ley Nacional, al tratar “*la ejecución del presupuesto*” establece en su artículo 31° que “*se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto*”.

La reglamentación de este artículo 31° según el Decreto Nacional N° 2666/92, en materia de ejecución del presupuesto de gastos, establece como principales características de los momentos de las transacciones a registrarse en lo que el *compromiso implica*:

“1.- el origen de una relación jurídica con terceros, que dará lugar, en el futuro, a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.

“2.- la aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinados y de la tramitación administrativa cumplida.

“3.- la afectación preventiva del crédito presupuestario que corresponda, en razón de un concepto y rebajando su importe del saldo disponible.

“4.- la identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de bienes o servicios a recibir o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación”.

De igual modo, la reglamentación del artículo 31° del Decreto Nacional N° 2666/92, establece como principales características de los momentos de las transacciones a registrarse en lo que el *gasto devengado* implica:

“1.- una modificación cualitativa y cuantitativa en la composición del patrimonio de la respectiva Jurisdicción o Entidad, originada por transacciones con incidencia económica y financiera.

“2.- el surgimiento de una obligación de pago con la recepción de conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación.

“3.- la liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los tres (3) días hábiles del cumplimiento de lo previsto” en el punto anterior.

“4.- la afectación definitiva de los créditos presupuestarios correspondientes.”

La imputación de un gasto contra el crédito abierto en el presupuesto es considerada por Atchabahián (1996) como una “operación de rigurosa trascendencia jurídico-contable, que se mueve en el exclusivo ámbito interno de la ejecución presupuestaria”. El *compromiso* refiere al trámite del gasto dentro de la administración, por lo que hasta ese momento no se generan derechos a favor del acreedor del Estado.

En tal sentido según lo explica Licciardo, citado por Atchabahián, “un *compromiso*, como etapa del gasto público, *no es una obligación contraída con otra persona*, sino un acto de administración en virtud del cual la necesidad de hacer una cosa da lugar al ejercicio de la competencia de un funcionario público para hacer uso de la autorización para gastar. *La obligación se contrae internamente y se refiere al organismo a través del cual el Estado adquiere capacidad para hacer*, es decir, la administración pública”.

Y continúa Licciardo, “*el compromiso es inherente al circuito interno de la administración del Estado*, dentro de la dinámica propia de la ejecución presupuestaria, pero la relación jurídica con el acreedor del Estado, que deviene de usar el crédito presupuestario, es ajena a ese circuito, y con sujetos de derecho que no lo integran. *La deuda -del Estado ante el tercero acreedor- no es efecto de la ejecución del presupuesto, porque la causa de la deuda no es el compromiso sino el contrato*”.

Con respecto al *gasto devengado*, señala Atchabahián (1996) el carácter “equivoco” de la expresión terminológica expresando que “no es correcto, en buena doctrina de contabilidad pública y en buen lenguaje, afirmar que sea el devengarse de los gastos en el ejercicio un acto susceptible de ser atribuido a éstos”, puesto que el significado de *devengar* es *adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título*, según el Diccionario de la Lengua Española (vigésima primera edición, Madrid, 1992).

También señala, que pretendidamente, con el uso de la expresión *devengar* la Ley ha querido referirse al *hecho o efecto de considerarse gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto*.

“En síntesis, la conjunción de las normas de la ley y de su reglamento permite concluir que se ha querido dar al *compromiso* el efecto de un acto de afectación preventiva del crédito presupuestario, mientras se identifica como *gasto devengado* al hecho que *se traduce* en la *afectación definitiva* de tal crédito”, concluye Atchabahián (1996).

No obstante lo señalado, la reglamentación de la Ley Nacional N° 25.917 de creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, entre sus definiciones conceptuales, recoge la expresión “*gasto devengado*” señalando que “el gasto autorizado en el presupuesto se considera *devengado* cuando se produce una modificación cuantitativa o cualitativa en la composición del patrimonio del Estado”. Es decir, mantiene como no podía ser de otra manera, la línea conceptual de la Ley N° 24.156 y su reglamento.

Luego de comprometido y devengado un gasto, concluye la ejecución con el *pago*, que es la cancelación financiera de la obligación asumida, mediante la transferencia o entrega de efectivo o de otros valores.

De acuerdo con el sistema de ejecución presupuestaria, el pago tiene distinta relevancia. En un sistema de caja, el pago es el acto configurativo del uso de los créditos de presupuesto siendo el momento en que se dan por afectados o utilizados. Mientras que en un sistema de competencia, el *pago* ya no se relaciona con los créditos de presupuesto, sino que forma parte del movimiento de fondos y refiere a las cuentas de financiación reflejando la cancelación de las obligaciones asumidas.

En la Provincia de Santa Fe, la Ley N° 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado estableció las mismas etapas del compromiso y devengado con similares características a las adoptadas por la Ley N° 24.156, y en consonancia con lo dispuesto por el Decreto N° 3896/02 ya citado.

### **La Clasificación de las Erogaciones**

Núñez Miñana (1994), al respecto señala las siguientes clasificaciones:

Clasificación “*institucional* -o jurisdiccional, o administrativa-, ... es la que permite distinguir los montos de erogaciones efectuadas por los distintos organismos que integran el Estado”.

Clasificación “*económica*”, es la que “intenta separar categorías de erogaciones con distintos efectos económicos”. Se distinguen las erogaciones *corrientes* de las *de capital*. Las erogaciones *corrientes* son las que incorporan bienes o servicios que se agotan en una única utilización, mientras que en las erogaciones *de capital*, se incorporan bienes que no se agotan con el primer uso.

Clasificación “*por objeto del gasto*”, “... los gastos se diferencian según el tipo de bien o servicio que está comprando el Estado”.

Clasificación “*funcional*” -por finalidades y funciones-, “permite clasificar las erogaciones públicas según las finalidades perseguidas por la acción del Estado o las funciones cumplidas por el mismo”.

Y por último, la clasificación “*regional*” de las erogaciones, que “es una de las más recientes y responde a la pregunta de adónde está gastando el Estado”. Permite determinar el impacto territorial del gasto e implementar políticas deliberadas de promoción regional diferencial.

### **Resultados**

En esta materia, cuando hablamos de resultados estamos haciendo referencia a la confrontación de recursos con erogaciones del presupuesto. La utilización del proceso ingreso-gasto



por los entes municipales para el cumplimiento de sus funciones públicas desemboca necesariamente en la determinación del resultado de la gestión.

Este resultado puede ser determinante de un resultado o balance preventivo cuando hablamos en términos de asignaciones de presupuesto original y modificaciones del plan de gobierno, y resultado o balance definitivo cuando hablamos en términos de presupuesto como ejecución al cabo de un período dado. O bien, denominados resultados “ex-ante y ex-post porque tratan de desequilibrios planeados por el Estado, mientras que en el segundo se trata de desequilibrios efectivamente verificados en un lapso de tiempo determinado” según Trapé (2000).

De esa confrontación resultan saldos positivos, negativos o neutros, en cuyo caso se dirá que existe superávit, déficit o equilibrio presupuestario. Superávit es la situación en que los ingresos son superiores a los egresos; cuando ocurre lo contrario hay déficit; y si los ingresos y gastos son iguales, la balanza está en equilibrio.

Según Trapé (2000), “la definición de un desequilibrio (déficit o superávit) del sector público *resulta convencional*”. Existen diferentes formas de representar el desequilibrio de las cuentas fiscales en un período determinado, resultando medidas (de mediciones) complementarias para distintos análisis y no sustitutas por cuanto brindan información diferente.

Las formas más utilizadas en la literatura y en el análisis de coyuntura son cuatro, y los define de la manera siguiente:

- “*resultado operativo del sector público no financiero*”: “se obtiene a través de la comparación de las partidas corrientes, tanto de ingresos como de gastos”. Este resultado se denomina usualmente “ahorro corriente” cuando es positivo y “desahorro corriente” cuando es negativo. “El resultado operativo puede ser interpretado como el “resultado” del gobierno en el período, reflejando como en el caso de una empresa privada, el cambio en la posición de activos y pasivos”.

- “*resultado primario del sector público no financiero*”: “Se obtiene a través de la comparación de las partidas corrientes, tanto de ingreso como de gastos, para los organismos que componen el sector público, excluyendo a la autoridad monetaria y excluyendo también los pagos de intereses”.

- “*resultado global del sector público no financiero*”: “El resultado total del sector público no financiero busca captar el cambio en la posición deudora neta del gobierno en el período considerado, es decir, determina si, una vez transcurrido el período bajo análisis, el gobierno ha incrementado o disminuido su deuda neta. El resultado global es la suma algebraica de los resultados corriente y de capital”.

- “resultado total del sector público consolidado”: “Este resultado incorpora los desequilibrios financieros que pueda tener la Autoridad Monetaria y que deben ser considerados cuando se analiza el sector público en su conjunto”.

Por otra parte, en el trabajo de información presentado en su página Web, la Secretaría de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía y Producción del Gobierno Nacional (2009), menciona que: “Los resultados que surgen de la cuenta (ahorro/desahorro, resultado primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal. Uno de los indicadores más importantes es el “*resultado financiero*”, o sea el superávit o déficit fiscal o público, también denominado necesidad de financiamiento. Para su determinación se divide a los recursos y gastos públicos según se los ubique por “*encima o por debajo de la línea*” (del resultado). Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal; por debajo de la línea se ubican las fuentes, aplicaciones financieras y endeudamiento neto, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, y determinan la evolución de la deuda pública, su nivel y composición”.

El esquema de la Cuenta Ahorro-Inversión y Financiamiento presentado por la Secretaría de Hacienda, según se puede ver, tiene los siguientes resultados:

resultado económico: recursos corrientes menos gastos corrientes -ahorro-desahorro-equilibrio-;

resultado primario: total de ingresos (corrientes más capital) menos total de gastos primarios (excluidos los intereses de deudas);

resultado financiero: total de recursos (corrientes más capital) menos total de gastos (corrientes y de capital); o también llamado, “necesidad de financiamiento”; y,

resultado -final-: total de recursos (corrientes más capital) más fuentes financieras menos el total de gastos (corrientes y de capital) más aplicaciones financieras.

En particular, puede verse en el *Apéndice A* que se encuentra al final de este trabajo, el esquema Ahorro-Inversión y Financiamiento -AIF- desarrollado para el conjunto de municipalidades globalmente en los años de la década 1991-2001 (Cuadro A. 7).

En el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires las normas respectivas plantean diferentes resultados al momento del cierre del ejercicio presupuestario. Según el Reglamento de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal -RAFAM- (Decreto Provincial N° 2980/00), en su artículo 43°, el resultado presupuestario se determina por la diferencia entre recursos corrientes y de capital percibidos y los gastos corrientes y de capital devengados.

Este resultado es al que se ha hecho referencia en el esquema AIF citado anteriormente, y surge de la clasificación por carácter económico de los gastos y recursos, dejando afuera las Fuentes Financieras por el lado de los Recursos, y por el lado de los Gastos las Aplicaciones Financieras correspondientes a los ingresos provenientes de préstamos y los pagos de amortización de deudas.

Avanzando, el mismo reglamento en el artículo 44°, establece que “el *resultado ejecutado* del ejercicio computable a los efectos de la exigencia emanada del artículo 31° de la Ley Orgánica de las Municipalidades, se obtendrá a partir del resultado presupuestario definido en el artículo 43° - anterior- de las presentes Disposiciones. Para ello, deberán adicionarse, a los recursos, los ingresos provenientes del endeudamiento autorizado por ordenanza definitiva, así como el saldo de caja y bancos existente al cierre del ejercicio anterior, en tanto que, en los gastos, deberán incorporarse los servicios de la deuda pública en concepto de amortización, así como la cancelación de los otros pasivos existentes al cierre del ejercicio anterior”.

Es decir, que al resultado financiero del artículo 43° se le agregan las Fuentes y Aplicaciones Financieras y el saldo de caja y bancos existente al cierre del ejercicio anterior.

Al respecto debemos señalar que el artículo 31° de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, que cita el Reglamento de la RAFAM, refiere a que “la formulación y aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal ...”. Es decir, el equilibrio entre todos los rubros de ingresos corrientes y de capital y los provenientes de endeudamientos autorizados, contra todos los gastos corrientes y de capital y los servicios de la deuda pública en concepto de amortización. Total del Presupuesto de Gastos = Total del Cálculo de Recursos.

Tanto en la formulación y aprobación en equilibrio del artículo 31° de la Ley Orgánica de las Municipalidades como en la determinación del resultado ejecutado del Presupuesto del artículo 44° del Reglamento de la RAFAM, intervienen en los totales todos los conceptos de ingresos y de gastos.

Y el artículo 170° de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, señala que la cuenta del resultado financiero funcionará a los efectos del cierre de los rubros “Presupuesto de Gastos” y “Cálculo de Recursos” y dará a conocer el déficit o superávit que arrojen los ejercicios. El déficit y/o el superávit anual serán transferidos a un rubro de acumulación denominado “Resultado de Ejercicios”.

En definitiva, el resultado de la ejecución presupuestaria queda siempre determinado por la confrontación de recursos con gastos. La característica del sistema de registraciones contables que

se lleve en un ente permite que se tomen distintas etapas tanto de recursos como de gastos para formar el resultado.

De esta manera tenemos que en un sistema de caja o percibido, el resultado se mide por la confrontación de recursos percibidos con gastos efectivamente pagados. En un sistema de competencia o jurídico, tenemos un resultado determinado por la diferencia entre los recursos y los gastos devengados. Y en un sistema mixto, el resultado surge de la confrontación de recursos percibidos con gastos devengados.

## Capítulo 4

### METODOLOGÍA

Este trabajo tiene como objetivo evaluar el desempeño económico financiero de las municipalidades de la Provincia de Santa Fe durante la década 1991-2001, entendiéndose por tal *el cumplimiento de las funciones o roles municipales evaluado en términos monetarios como proceso ingreso-gasto relacionando medios escasos con fines múltiples entre los que debieron optar durante la década.*

En el Capítulo 2 anterior hemos analizado el significado del desempeño económico financiero del Estado para cumplir con sus deberes o cargas conocidas como funciones públicas, prestando servicios públicos esenciales que atañen al interés público.

El desempeño será evaluado a través del comportamiento de sus estructuras económico financieras mientras cumplieron con sus funciones públicas. Es decir, evaluado en términos dinámicos de gestión dentro del marco jurídico, institucional y administrativo vigente.

En este aspecto, adquiere importancia la apreciación de las finanzas municipales porque es un ejercicio indispensable para determinar puntos de referencia para establecer, de forma más o menos precisa, si los entes han realizado sus tareas financieras de forma eficiente o no, lo que en realidad significa conocer si los municipios están realizando esfuerzos para optimizar el uso de sus recursos.

#### **“Optimalidad” del Sistema Financiero**

El problema de la “optimalidad” del sistema financiero es uno de los temas centrales de la teoría de la descentralización fiscal, según Portman (2007), la cual depende directamente de la consecución de los objetivos de la eficiencia y la equidad. La *eficiencia* refiere “a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del intercambio (maximización de beneficios al menor costo)”, y la *equidad* refiere “a la justa distribución de los recursos entre todos los miembros de una sociedad”.

No obstante, también señala que, “Independientemente de si los criterios de la eficiencia y la equidad son alcanzados o no por una estructura financiera determinada, el *problema* que ... se

enfrenta es que *no se cuenta con experiencias empíricas que arrojen alguna luz sobre la evaluación de la consecución de estos criterios*. En este sentido, hasta que no se cuente con un instrumental adecuado para analizar -tanto cuantitativa como cualitativamente- el desempeño de las estructuras financieras, no se podrá conocer el esfuerzo que los gobiernos realizan para optimizar el funcionamiento de sus estructuras financieras”.

Señala Portman (2007) que trabajos realizados por organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, sostienen que a pesar de las dificultades que implican “tanto medir el esfuerzo financiero como crear índices -indicadores- de medición para comparar el desempeño entre las distintas jurisdicciones, ello no es razón suficiente para suponer que medir el criterio del esfuerzo financiero deba ser abandonado”.

### **Indicadores en el Ámbito de lo Local**

Para realizar una evaluación de esta naturaleza existen múltiples indicadores que pueden ser tomados en cuenta para intentar comprender los estudios que se practiquen. Dependen del uso que se le quiera dar y de quiénes lo utilizarán.

Cáceres, Rodríguez y Winchester (1997) mencionan que “los indicadores de gestión municipal pueden ser definidos desde la municipalidad como factor de evaluación de desempeño; desde el gobierno central, como factor de control fiscal; y desde la sociedad civil, como herramienta de integración al gobierno local”. Expresan que “un elemento característico de un buen indicador es que cuestiona lo que se considera como obvio e intenta rescatar información que ha permanecido oculta a una mirada parcial”. Y también dan importancia a la base conceptual porque “es necesaria desarrollarla en forma consistente para poder así determinar de qué hablamos y qué intentamos conocer”, señalando que “no son neutros” porque “con ellos se discrimina al tomar una y no otra dimensión de un fenómeno complejo”.

Para la construcción de indicadores se debe considerar la necesidad de equilibrar dos cuestiones. Por un lado, “indicadores demasiado agregados no presentan mucha utilidad, dado que la realidad es demasiado heterogénea”, por lo que “es preferible generar indicadores para realidades acotadas, pero más explicativos”, según José Blanes (citado por Cáceres ... (1997)). Además, por otro lado “los indicadores deben ser comparables en algún grado para poder generar información que relacione diferentes gestiones, y eso supone algún grado de agregación” según Iván Insunza también citado por Cáceres ... (1997).

Los resultados de la evaluación no representan, en sí mismos, una evaluación del desempeño económico financiero. La interpretación debe hacerse a través de la comparación horizontal entre los entes porque no se parte de un criterio normativo previo que señale cuáles deben ser las relaciones entre ciertos y determinados ingresos y ciertos y determinados gastos.

## Indicadores Cuantitativos y Cualitativos

Los indicadores *cuantitativos* y *cualitativos* no se contraponen, sino que se complementan, dando a luz a diferentes fenómenos. Jorge Kayano (citado por Cáceres ... (1997)) señala que “lo *cuantitativo* puede verse como una forma de orientar la reflexión y el conocimiento de la ciudad; y lo *cualitativo*, asentándose sobre lo cuantitativo, alimenta este proceso de tal forma que permite un conocimiento más afinado de la sociedad”.

La evaluación cuantitativa tiene por objeto establecer criterios para comparar, hasta donde sea factible, las estructuras financieras de los gobiernos locales y conocer en última instancia los esfuerzos que llevan a cabo para hacer un uso eficiente de sus recursos. Se establecen así parámetros o puntos de referencia de cierta consistencia que permiten la comparación de las finanzas entre los entes.

Una *evaluación cuantitativa* tiene distintas limitaciones. Según Portman (2007), ellas serían 1) “*presupuestación con base en prioridades*” del gasto, situación que impide diferenciar qué tipo de recursos financian qué tipo de gastos por el uso prioritario que hacen los entes para el pago de sus necesidades prioritarias -el interés es más por conocer los montos de recursos disponibles para gastar que su procedencia-; 2) la “*evaluación del gasto*”, porque “la carencia de estudios tanto teóricos como empíricos del comportamiento del gasto en los gobiernos locales (aunque también en los estados y la federación) es sin duda uno de los grandes temas pendientes de investigación”; 3) el “*problema de las cifras*”, porque es “indispensable conocer, con el mayor detalle posible, las características de las cifras que se utilizan en la medición, ya que cualquier variación o inconsistencia puede tener un efecto significativo en los resultados”; y 4) el “*problema de la temporalidad*”, porque “la utilidad de los indicadores disminuye notablemente al aplicarlos a la evaluación de un período de tiempo muy breve” que no permiten conocer las tendencias de las estructuras financieras a lo largo de los años.

La *evaluación cualitativa* en la evaluación del desempeño económico financiero municipal tiene por objeto complementar el análisis cuantitativo. Mientras que en la evaluación cuantitativa se toman en cuenta siempre los mismos criterios, independientemente de los casos que se evalúen, la consideración de los elementos cualitativos depende de las características de cada municipio.

Portman (2007) agrupa estos elementos en: 1) “*características estructurales*” que condicionan la capacidad de los municipios para modificar sus políticas tanto de ingresos como de gastos; 2) la “*fase de desarrollo de las estructuras financieras*”, porque el nivel de expansión de las estructuras financieras “parece determinar, en buena medida, los márgenes de libertad que tienen las haciendas municipales para generar sus ingresos y para asignar sus gastos”; 3) la “*comunicación intramunicipal*”, entre los funcionarios públicos municipales que “tiene un único propósito: dar a

conocer los recursos de que dispone el erario municipal, para saber cuántos recursos pueden ser comprometidos”; y 4) los “*elementos contextuales*”, que condicionan el diseño financiero local aunque no forman parte del mismo en sentido estricto, teniendo un efecto significativo sobre el desempeño económico financiero municipal, elementos tales como “*el color político de los gobiernos locales*”, “*la variable centro/periferia*” o “posición tanto geográfica como política del municipio con relación a los órdenes estatal y federal de gobierno”, y “*la legislación financiera*” que refiere al marco legal relativo a las actividades financieras.

### **Indicadores de Desempeño Económico-Financiero**

En nuestro caso, para evaluar el desempeño económico financiero como variable, se necesita utilizar indicadores que arrojen alguna luz o muestren las tendencias de ingresos y gastos de los entes en un período dado. Se trata de estudiar la vinculación existente entre recursos y erogaciones durante el proceso de la actividad financiera, y también las tendencias que muestran en su composición.

La vinculación nos deriva al análisis de la simetría de la descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales y cómo está acompañada con la descentralización de los recursos suficientes para cubrir los gastos que implican el cumplimiento de aquéllas. La teoría del federalismo fiscal acuñó el concepto de “necesidad fiscal”, significando con ello que por lo general, los recursos deben igualarse tanto como sea posible con los gastos. Si esta simetría se rompe, al descentralizar más responsabilidades de gastos hacia gobiernos locales que recursos, es previsible que la calidad y/o cobertura de los servicios se vea afectada, y por el contrario, si se descentralizan más recursos que responsabilidades, puede disminuir el esfuerzo por la recaudación local.

Para la creación de indicadores de desempeño económico financiero tienen que equilibrarse las relaciones entre los conceptos de recursos y de gastos que los integrarán, lo que nos hace partir del supuesto de que una situación fiscal sana o favorable de un municipio es la que se logra al alcanzar la simetría entre sus estructuras de ingresos y gastos, acorde con el criterio de necesidad fiscal. Esto es lo que se conoce tanto en la teoría como en la práctica de las finanzas públicas como el “*balance financiero*”, que señala la diferencia existente entre los ingresos y los gastos totales de una hacienda determinada, e indicador del resultado de gestión.

### **Propuestas de Indicadores de Desempeño Económico-Financiero**

Distintos estudios y análisis sobre el tema proponen y desarrollan la aplicación de indicadores conformados por variadas relaciones conceptuales de recursos y gastos que permiten evaluar el desempeño económico financiero de los entes de acuerdo a sus estructuras financieras. Se



mencionan a continuación propuestas de otros tantos autores que han desarrollado los estudios correspondientes.

Portman (2007) siguiendo el criterio de confrontación entre recursos y gastos, y señalando como principal indicador el que se deriva del “*balance financiero*”, propone además los siguientes:

1. “*Capacidad financiera relativa (Ingreso directo / Gasto corriente)*”. Este indicador determina “la proporción del gasto corriente que alcanza a ser cubierto con los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento directo del municipio” mostrando cómo es financiado el funcionamiento cotidiano de la administración, y cuál es su grado de dependencia de otros niveles de gobierno.
2. “*Capacidad financiera total (Ingreso directo / Gasto total)*”. Muestra “si los recursos que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes son suficientes para financiar todas las responsabilidades que legalmente le están conferidas, o si por el contrario, carece de infraestructura financiera para cumplir con sus funciones”.
3. “*Dependencia financiera relativa (Participaciones / Gasto corriente)*”. Está relacionado con el 1. de la “*Capacidad financiera relativa*”, y muestra “la proporción del gasto corriente que logra financiar con los recursos indirectos”, siendo “deseable ... que los resultados que arroja sean inferiores a los que presenta el indicador de la *Capacidad financiera relativa*”.
4. “*Financiamiento autónomo total (Ingreso ordinario / Gasto total)*”. Muestra “la proporción de recursos -extraordinarios- que faltan o sobran para lograr una situación de financiamiento autónomo total”, ya que los recursos ordinarios “representan casi la totalidad de los recursos que recibe el municipio”.
5. “*Balance financiero per cápita (Ingreso total per cápita / Gasto total per cápita)*”. Calcula “qué proporción de los recursos que un habitante reporta a su hacienda municipal alcanza para cubrir qué parte de los gastos que las autoridades locales gastan en ese habitante”. Es de relativa exposición, en tanto “está claro que ni son iguales los ingresos que cada habitante reporta a su hacienda, ni tampoco que el municipio gasta lo mismo en cada uno de sus habitantes”.
6. “*Capacidad financiera per cápita (Ingreso directo per cápita / Gasto corriente per cápita)*”. Registra “la proporción relativa a los recursos que cada habitante paga de manera directa para mantener la operación de su ayuntamiento”, y muestra si los aportes “que cada habitante entrega directamente a sus autoridades locales, son congruentes con los gastos -por habitante- que el municipio tiene que incurrir para financiar su propia subsistencia”.

En el Proyecto “Ranking Nacional de Municipios”, realizado por Fundación Grupo Innova (2002) la técnica consistió en la elaboración de un índice o ranking compuesto, a su vez, de 3 Sub-rankings (de Gestión Financiera, de Gestión Institucional y de Gestión Social) analizados de manera

independiente, pero con igual peso relativo de 100% cada uno en el índice final, se señala con relación al de Gestión Financiera que “el objeto de utilizar indicadores de gestión presupuestaria, económica y financiera radica en estudiar tendencias de los ingresos y los gastos que realiza un ente durante un determinado período de tiempo llamado ejercicio”, y que el estudio se concentra “en el análisis financiero de las cuentas municipales sobre la base de los presupuestos ejecutados del año 2001”.

Para el Sub-ranking de Gestión Financiera se determinaron *tres dimensiones* de análisis:

1. *Generación de Recursos*, cuyo objeto fue “medir la eficacia del municipio en la generación de ingresos”, considerando “positivamente a quien mayor capacidad de autofinanciamiento muestre, puesto que así revela mayor eficacia recaudatoria”. Se utilizaron dos indicadores:

*Presión Presupuestaria* (*recursos propios / población sobre la línea de pobreza*), que “mide los ingresos anuales que el municipio recauda por cada habitante ‘no pobre’”, y

*Dependencia Financiera* (*recursos de otras jurisdicciones / recursos totales*), considera “que se encontrará en peor situación aquél municipio que recibe mayor cantidad de ingresos de otras jurisdicciones en relación a los ingresos que autogestiona”.

Se otorgó un 15% a cada uno de ellos en la ponderación del Sub-ranking de Gestión Financiera.

2. *Administración de Recursos*, cuyo objeto fue procurar “evaluar, comparativamente, la calidad de la administración de los recursos municipales”. Se utilizaron dos indicadores:

*Inversión Real* (*inversión física / gastos totales*), que “analiza la participación de la inversión de capital en los gastos totales del municipio”, de forma que “obtienen mayor calificación aquellos municipios que destinan una mayor cantidad de recursos en pos de un crecimiento futuro”, y

*Rigidez Presupuestaria* (*gasto en personal / gastos totales*), muestra “el porcentaje representado por el gasto en personal en el total de los gastos que posee el municipio”, significando que “cuanto más cercana a 1 sea esta relación, mayor será el grado de rigidez de las erogaciones municipales”.

Se otorgó un 25% a cada uno de ellos en la ponderación del Sub-ranking de Gestión Financiera.

3. Resultado, muestra “el resultado arrojado en el ejercicio 2001; es decir, la relación entre los ingresos y los gastos totales”, medido “tomando en cuenta la fórmula: *superávit / ingresos totales*”, y considerando que “una cifra superavitaria deja entrever una gestión considerablemente eficiente” con lo que “cuanto mayor sea la proporción obtenida, mayor será la calificación”, por lo que “se

intenta premiar la administración inteligente de todos los recursos que obtiene el municipio, independientemente de su origen”.

Se otorgó un 20% a este indicador en la ponderación del Sub-ranking de Gestión Financiera.

Los cinco indicadores totalizan el 100% del Sub-ranking de Gestión Financiera.

Otra propuesta se realiza en el Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”, bajo la dirección del Dr. Alberto Porto (2004). En este trabajo, en el apartado III.4.a- “Medidas de autonomía local, responsabilidad local y descentralización” (pág. 50), se señalan como “las medidas más usuales de *autonomía local*”, las siguientes:

(i) *Recursos propios / gasto total (= recursos totales)*. “Mide qué porcentaje del gasto local es pagado con impuestos decididos por la autoridad local que asume de esa forma el costo político de recaudar”, sin tener en cuenta la parte del financiamiento vía transferencias que recauda en su jurisdicción con el costo político asumido por los gobiernos nacional y provincial, así como tampoco las restricciones que sobre bases imponibles y/o alícuotas puede imponer el gobierno central.

(ii) *Recursos propios + transferencias no condicionadas / gasto total*. “Esta medida refleja el poder de decisión en cuanto a gastos del gobierno local”.

(iii) *Incremento en los recursos propios / incremento en el gasto en un período determinado*. “Refleja correspondencia fiscal marginal”.

(iv) *Transferencias no condicionadas / transferencias totales*. “Refleja el poder de decisión en cuanto a gasto de las transferencias recibidas del gobierno central”.

(v) *Porcentaje de financiamiento local (con ahorro y endeudamiento) de la inversión local*.

Las medidas de descentralización fiscal más usuales son:

(i) *Recursos propios / recursos totales de todos los niveles de gobierno*.

(ii) *Recursos propios / PBI*.

(iii) *Gasto local (decisión) / gasto total de todos los niveles de gobierno*.

(iv) *Gasto local (ejecución) / gasto total de todos los niveles de gobierno*.

(v) *Gasto local / PBI*.

“Los tipos de descentralización fiscal dependen de la autonomía local y de la rendición de cuentas o responsabilidad fiscal local. P.ej. el gobierno central puede otorgar una transferencia condicionada a fines específicos; si no se exige la rendición de cuentas, la responsabilidad

financiera del gobierno local no existe y es un tipo de descentralización distinta a la que resulta cuando hay responsabilidad financiera del gobierno local” según se señala en el trabajo citado.

En otro estudio denominado “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina. Los determinantes económicos, institucionales y políticos”, Sanguinetti, Sanguinetti y Tommasi (2001) proponen “una serie de indicadores de gasto del sector público municipal” como complemento del análisis sobre el particular que han llevado a cabo. Tales indicadores han sido:

a) *Gasto en personal / Gasto total*, que expresa “la proporción de presupuesto que absorbe la planta de personal del municipio”.

b) *Gasto en capital / Gasto total*, del que señalan que “brinda una valiosa información para caracterizar el desempeño de un municipio”.

c) *Gasto medio salarial por agente municipal*.

d) *Servicios sociales / Gasto total*, que “mide cuál es la prioridad asignada por los municipios a la función social”, comprendiendo a los realizados en educación, salud, promoción social y servicios urbanos.

e) *Servicios gubernamentales / Gasto total*, que “expresa los recursos que absorben las actividades de conducción de la organización municipal”, siendo sus componentes principales los “vinculados con la actividad legislativa a cargo de los concejos deliberantes, la dirección superior ejecutiva (intendente, secretarios, personal administrativo al servicio del intendente, etc.), la administración fiscal y el control de la gestión pública, en muchos casos llevadas adelante por los tribunales de cuenta en los municipios”.

f) *Gasto en servicios especiales urbanos / Gasto en servicios sociales*, que “expresa el peso relativo de los servicios públicos típicamente municipales en relación a los gastos en las funciones sociales”.

Consideran los autores que “constituye ... un buen indicador para analizar en qué instancia se encuentra cada jurisdicción en el proceso de descentralización”, porque señalan que “una alta participación de los servicios urbanos en los servicios sociales indicaría una escasa asignación de recursos a las funciones de salud, educación, promoción social y vivienda y urbanismo, funciones que actualmente recaen fundamentalmente en la órbita provincial”.

Otra propuesta de indicadores es la llevada a cabo en el trabajo denominado “Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano”, por Cabrero Mendoza y Carrera Hernández (2001), propiciado por la Fundación Ford. Este estudio lo han llevado a cabo “con la intención de analizar la eficiencia del gasto público a nivel estatal en

México”, aún “conociendo las limitaciones que este tema representa para cualquier investigación”, para lo cual han construido un índice con base en cinco indicadores:

- a) “La relación entre el *ingreso propio* de los estados y su *gasto total*, la cual muestra la capacidad del estado de explotar sus propias fuentes de ingreso propio”.
- b) “La relación entre el *gasto corriente* de los estados y su *gasto total*, la cual señala la importancia de los costos administrativos en el total de los recursos disponibles”.
- c) “La relación entre la *inversión* y el *gasto total*, que se ha considerado, indica la capacidad de inversión del estado una vez que se han cubierto sus necesidades administrativas”.
- d) “La relación entre los *salarios del personal* del estado y su *gasto corriente*, la cual muestra el peso de la burocracia del estado en su gasto corriente”.
- e) “La relación entre el *total de préstamos adquiridos* por el estado y su *ingreso total*, lo cual indica la importancia de la deuda en la estructura del ingreso estatal”.

“Para determinar los parámetros para clasificar los 31 estados, los resultados de los indicadores a) y c), fueron ordenados en *orden descendente*; y los resultados de los indicadores b), d) y e) en *orden ascendente*. Una vez que a todos los estados les fue otorgado un rango en cada indicador, se sumaron los cinco rangos para obtener un rango general por estado”.

“Finalmente, con base en este rango general, los estados fueron agrupados en las siguientes categorías:

- De 5 a 20 = estructura financiera óptima
- De 21 a 35 = estructura financiera equilibrada
- De 36 a 50 = estructura financiera semi-equilibrada
- De 51 hacia adelante = estructura financiera desequilibrada”.

Continuando en materia de indicadores, desde el ámbito oficial en nuestro país, la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente del ex -Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, integrando un trabajo de mayor extensión, publicó en 1999 una tabla con Indicadores de gestión en el período 1993-1998 del Sector Público Municipal Argentino, agrupando a los municipios de todas las Provincias. Los mismos refieren a la situación global del Sector y destacan para ese período una “mejora en la recaudación municipal” permitiendo “una mayor cobertura de los gastos en detrimento de la incidencia en el financiamiento de los gastos por los ingresos derivados de la Coparticipación Municipal”, así como también una evolución creciente del ahorro Corriente, pero destacando en párrafo aparte “una significación

creciente de los servicios y de la amortización de la deuda tanto con relación a los recursos como a los gastos totales”.

Y por último, más cercano en el tiempo, en el año 2004 se sanciona la Ley Nacional N° 25.917 y su Decreto Reglamentario N° 1731/04, creando el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal “con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de un mayor transparencia a la gestión pública”, al cual se ha adherido la Provincia de Santa Fe por Ley Provincial N° 12.402, e invitando a todos sus “Municipios y Comunas” a adherirse también. En el artículo 8° la Ley Nacional encomienda a los “gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional” a que tomen “medidas necesarias para calcular parámetros e indicadores de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público” para realizar “comparaciones interjurisdiccionales”. Al respecto, el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal aprobó en 2005 la propuesta del trabajo que se le había encargado al Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina, conteniendo toda una gama de indicadores fiscales y financieros agregados, para ser utilizados con el fin propuesto.

### **Metodología a Utilizar**

Habiendo definido el objetivo de investigación del presente trabajo, a continuación en este capítulo se enunciarán los aspectos metodológicos que se han diseñado para su abordaje y cuya síntesis se expuso en el Capítulo 1.

Para el cumplimiento del primer objetivo particular, de realizar la descripción de los aspectos principales del modelo municipal de la Provincia de Santa Fe se utilizará toda la normativa vigente en la década 1991-2001, que constituyó el marco legal del desempeño económico financiero de las municipalidades. Este marco legal es un elemento clave para la gestión municipal desempeñada, por cuanto es determinante del rigor, la certeza y la transparencia de la actividad desarrollada por los entes. El conjunto de normas que representan el marco jurídico básico va desde la Constitución Provincial, pasando por la Ley Orgánica de Municipalidades que contiene el régimen municipal de la Provincia de Santa Fe en sus aspectos organizacionales y estructurales, la ley del Código Fiscal Uniforme, y las leyes de coparticipación de impuestos, de procedimientos para contraer empréstitos o deuda pública, y demás actividad económico financiera así como también las reglamentaciones complementarias.

Para el cumplimiento del segundo objetivo particular de evaluar el desempeño, se utilizarán las ejecuciones presupuestarias de cada municipalidad para cada año de la década 1991-2001 porque contienen los guarismos que representan las realizaciones de cada gestión. El presupuesto es un plan de gobierno preventivo y no una realización. Los datos del presupuesto permiten evaluar

el modo o forma de determinar el nivel de la política fiscal que cada ente previó en el inicio de cada ejercicio anual, y con posterioridad, en el cierre del mismo, considerar si se alcanzaron o no las expectativas, es decir, cuáles fueron las “brechas” o “desvíos” de la planificación.

Las ejecuciones presupuestarias se utilizarán como fuente cuantitativa para la medición de los indicadores seleccionados, que se describirán a continuación y que son representativos del desempeño económico financiero para este trabajo.

Las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades de la Provincia de Santa Fe de los años de la década 1991-2001 fueron solicitadas al organismo que entiende en tales cuestiones perteneciente al Gobierno Provincial, ante quien fueron presentadas por los entes oportunamente, en informes anuales elevados por expedientes de trámites ordinarios, con las que se relevaron individualmente y se construyó una base de datos para ser utilizada en el trabajo que se propone.

Se presume que los datos que contienen las ejecuciones presupuestarias son fidedignos por cuanto están respaldados por las firmas de las autoridades políticas y técnicas de cada municipio, y además, están aprobadas las Cuentas de Inversión por los Concejos Deliberantes respectivos. También, fueron considerados objetivamente respecto a su cobertura, consistencia, comparabilidad y clasificación armónica, teniendo en cuenta que algunos entes trabajan con esquemas de caja, es decir que las imputaciones corresponden a la etapa del pago en lugar del compromiso y/o devengado.

Excepcionalmente, en las Municipalidades de Capitán Bermúdez (1994-1997-1998-1999), Fray Luis Beltrán (1997), Puerto Gral. San Martín (1992-1993), San Justo (1997), Sastre (1997) y Vera (1997), por los años en que no presentaron ejecuciones presupuestarias se utilizaron los datos de las ejecuciones anuales presentadas en inmediato anterior, criterio similar al utilizado por el Decreto N° 1934/01 para el cálculo los índices de distribución de impuestos nacionales e ingresos brutos provincial ante falta de presentaciones de estados por los entes.

### **Construcción de los Indicadores**

El motivo de utilizar indicadores para evaluar el desempeño económico financiero de los municipios santafesinos tiene que ver con el análisis de la estructura y evolución de las finanzas de acuerdo con las políticas fiscales y prioridades adoptadas por cada ente de acuerdo a sus necesidades, así como también, con las situaciones presupuestarias en que derivaron durante el período en estudio. Este trabajo se hará a través de las cuentas y partidas municipales contenidas en las ejecuciones presupuestarias desde 1991 hasta 2001. Los indicadores propuestos tienen el carácter de *referenciales*, por cuanto permitirán analizar el desempeño de los entes comparándolos horizontalmente.

En primer término, se agregarán o acumularán los guarismos de cada ente desde los años 1991 a 2001 de acuerdo con el Clasificador Uniforme vigente en la década, y luego se agruparán conceptualmente los rubros de recursos y las partidas de gastos de acuerdo con el criterio objetivo y explicativo que cada indicador representa, tal como se expone a continuación.

### **1. Indicador de Solvencia**

Este indicador mide en términos relativos, los *recursos corrientes respecto a los gastos corrientes* de la década. Son los referidos al funcionamiento o producción de bienes y servicios municipales. Los recursos corrientes incluirán los tributarios y no tributarios municipales y la coparticipación de impuestos nacionales y provinciales. Los gastos corrientes incluyen a las erogaciones en personal, bienes y servicios no personales, intereses de deudas, y transferencias.

De su análisis se puede inferir la capacidad de un ente para solventar o hacer frente a los pagos con sus ingresos, y en su caso, obtener un remanente para otro tipo de erogaciones. De acuerdo con los niveles de ahorro o desahorro alcanzados exhibirán cómo han financiado sus gastos de capital y otras erogaciones.

$$\text{Indicador1: Solvencia} = (\text{recursos corrientes} / \text{gastos corrientes}) * 100$$

### **2. Indicador de Autonomía Fiscal Local**

El segundo indicador mide en términos relativos la relación entre los *recursos propios y el gasto total* de la década. Los recursos propios están compuestos por los tributarios y no tributarios municipales. El gasto total es comprensivo de todas las partidas que integran la ejecución de erogaciones, es decir, las corrientes, de capital y otras erogaciones.

Este indicador nos expresará qué porción relativa de la totalidad de los gastos, fue financiada por la recaudación propia. Es decir, muestra el esfuerzo fiscal de recaudar las rentas propias municipales.

$$\text{Indicador2: Autonomía Fiscal Local} = (\text{recursos propios} / \text{gasto total}) * 100$$

### **3. Indicador de Inversión en Capital**

El tercer indicador medirá la relación entre el *gasto de inversión y el gasto total*. El gasto de inversión comprende a las adquisiciones de bienes de capital, los trabajos públicos en obras -tales como inversión en infraestructura-, y otras inversiones. El gasto total es comprensivo de todas las partidas que integran la ejecución de erogaciones, es decir, las corrientes, de capital y otras erogaciones.

Este indicador adquiere mayor relevancia cuando su porcentaje es alto. Este es el caso, en que mejor será el estándar de vida que una administración municipal pueda brindar a su población.



Indica la capacidad de inversión de una municipalidad para atender u ofrecer mayores servicios a la comunidad.

$$\text{Indicador3: } \textit{Inversión en Capital} = (\text{gastos de inversión} / \text{gasto total}) * 100$$

#### **4. Indicador de *Inmovilidad***

El cuarto indicador medirá la relación entre los *gastos en personal* y los *gastos corrientes*, tal como fueron integrados éstos en el Indicador 1 de Solvencia.

Este indicador muestra el peso de la burocracia en el total de los gastos corrientes municipales.

$$\text{Indicador4: } \textit{Inmovilidad} = (\text{gastos en personal} / \text{gastos corrientes}) * 100$$

#### **5. Indicador de *Resultado***

El quinto indicador medirá la relación entre el *resultado confrontado con los gastos totales*. El resultado es comprensivo del concepto de resultado final definido en el Capítulo 3, es decir, integrado por todos los recursos más las fuentes financieras menos todos los gastos más las aplicaciones. Los gastos totales son los mismos definidos en el Indicador 2, *Autonomía Fiscal Local*.

Mostrará este indicador, según corresponda, el resultado positivo qué porción de recursos excedió a la totalidad de los gastos realizados, y el resultado negativo qué parte de éstos se realizaron sin financiamiento, es decir, la simetría o asimetría alcanzada entre las estructuras de ingresos y de gastos de la hacienda municipal.

$$\text{Indicador5: } \textit{Resultado} = (\text{resultado} / \text{gasto total}) * 100$$

### **Ordenamiento de los Indicadores**

Una vez obtenidos y analizados estos indicadores, los resultados se ordenarán en forma ascendente o descendente de acuerdo a la consideración más favorable u óptima que representan mejores condiciones para proporcionar servicios públicos a sus poblaciones.

Es así que los resultados de los indicadores 1, 2, 3 y 5 se ordenarán en forma descendente porque se considera más ventajosa la relación que muestra un mayor valor en su resultado, ubicándose en carácter descendente a las relaciones de menor valor que representan condiciones menos ventajosas. Por el contrario, los resultados del indicador 4 se ubicarán en orden ascendente dándole prevalencia a los de menor valor en la relación.

## **Índice o Indicador Compuesto y sus Categorías**

Luego, de acuerdo con esos resultados, a cada municipalidad se le otorgará un rango en cada indicador por la suma de los cinco rangos pertenecientes a cada ente para obtener un rango general o índice por municipio. Se ubicará a cada una en un rango de orden ascendente -menor rango mejor posición obtenida- respecto al conjunto, señalando la característica del desempeño alcanzado durante la década.

Para categorizar a los entes, se seguirá con la propuesta desarrollada en el trabajo ya citado de Cabrero Mendoza y Carrera Hernández (2001), para categorizar a cada municipalidad de la siguiente forma:

De 5 a 20 = estructura financiera óptima

De 21 a 35 = estructura financiera equilibrada

De 36 a 50 = estructura financiera semi-equilibrada

De 51 hacia adelante = estructura financiera desequilibrada.

## **Tendencias de los Resultados Anuales en la Década 1991-2001**

Para cumplir con el tercer objetivo particular de comparar la evolución en el período del desempeño municipal, se realizará para cada municipalidad un análisis de regresión representándose los resultados anuales con una línea de tendencia en un gráfico. Además de la tendencia ocurrida durante la década, servirá para pronosticar, predecir o estimar el desempeño de los entes en los años futuros. En estos casos, según Spiegel (1969), los resultados anuales ordenados en relación a los años, son utilizados como series de tiempo. Tomando como variable independiente el tiempo, se muestran para cada año los valores estimados que los resultados presentarán de acuerdo con la pendiente de la línea de tendencia representada gráficamente.

Utilizando análisis de regresión lineal, según Spiegel (1969), cada línea de tendencia, está representada por una recta cuya ecuación es lineal y se escribe de la siguiente forma:

$$Y = a + bX$$

donde, la constante  $a$  es el valor de  $Y$  cuando  $X = 0$ , y se llama “intercepto” o “intercepción de  $Y$ ”, mientras que la constante  $b$  representa el valor de la pendiente y significa el valor o cambio que toma  $Y$  dividido por el valor o cambio que toma  $X$ .

Para nuestro caso, el valor positivo o negativo del “intercepto” marcará el punto de encuentro de la línea de tendencia con el eje de  $Y$  cuando el valor de  $X = 0$  reflejando la situación superavitaria o deficitaria que cada ente tenía en el inicio de la serie.

El valor de la pendiente negativa indicará el valor de la tendencia deficitaria anual de cada ente, y por el contrario, el valor de la pendiente positiva, indicará la tendencia creciente de sus resultados a través de los años.

## Capítulo 5

### DESCRIPCIÓN DEL MODELO MUNICIPAL SANTAFESINO

En este capítulo abordaremos el primer objetivo particular de este estudio cual es “*describir los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional, jurídico-administrativo a que se deben ajustar las municipalidades santafesinas*” como un elemento condicionante del desempeño económico-financiero en la década de 1991-2001.

#### **El Debate de la Ubicación en que se Encuentra el Municipio (Entre el Estado y la Sociedad)**

El eje fundamental de un debate en torno a la cuestión municipal, lejos de ser un asunto original y aislado, toca el tema de las ideas respecto a los roles y funciones que desempeñan los municipios en el marco de la relación estado y sociedad. La distribución de funciones hacia el nivel de gobierno local en nuestro país, aún en la actualidad, es motivo de discusiones, y no viene a plantear otra cosa que la reformulación de las relaciones entre estado y sociedad -hacia el exterior de lo institucional-, y para sus adentros, la centralización contra la descentralización del poder.

Desde los comienzos de la construcción del Estado argentino, se debatió sobre las características que tendría el régimen municipal. Alberdi y Sarmiento llevaron gran parte de la discusión, lo que permitió el delineamiento de la organización y el lugar en que se lo ubicaría entre el estado y la sociedad, o si más cerca del Estado o si más cerca de la sociedad, o lo que es volver a decir, centralización o descentralización.

En nuestro país la división de funciones y roles entre las distintas instancias de poder es dada a través de los ordenamientos jurídico constitucionales -Nacional y Provincial-, y las correspondientes al orden local aparecen como subordinadas a los poderes centrales. El régimen municipal se debate actualmente, en camino hacia la “delegación” de funciones o instancias de decisión, sobre todo a partir de la Reforma Constitucional Nacional de 1994, que motiva el reformar la Constitución de nuestra Provincia respecto a este tema que involucra a la autonomía municipal.

La idea de reforzar a la comunidad va unida a la idea de su organización, y en este ordenamiento también está presente la confrontación entre centralización y descentralización. El municipio encarna el lugar de la comunidad o del vecindario o de la aldea, que constituye el entorno

más inmediato que rodea al individuo, y representa el espacio en el cual se refuerzan la fraternidad y la solidaridad entre los hombres que la componen con lo cual sus funciones se asientan en el derecho consuetudinario o “de entrecasa”. En el municipio, la vida privada se va ligando o relacionando con la vida pública a través del cumplimiento de sus funciones, y de esa forma se intenta el reforzamiento de la sociedad civil donde lo local opera como un verdadero centro de decisión. Rosatti (2006).

De esta manera la sociedad, de acuerdo a su organización, tiene un orden de funciones que concentra los esfuerzos de los individuos que la componen. La idea de organización se vincula con la necesidad de planificar un orden, se vincula con una visión de la administración de las cosas y de la actividad política, y también se vincula a la necesidad de un órgano planificador que centralice el poder de decisión haciéndose cargo de la distribución de roles y funciones de la sociedad.

Nuestro estudio tratará de *describir los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional jurídico-administrativo a que se deben ajustar las municipalidades santafesinas.*

### **Las Funciones del Municipio dentro de las del Estado. ¿De qué se Tiene que Ocupar?**

Desde el aspecto jurídico institucional la organización establecida por la Constitución Nacional se basa en un esquema de tres poderes, tanto para el Estado Nacional como para las Provincias. Ambos pueden llevar a cabo acciones ejecutivas, legislativas y judiciales, delimitadas en un marco o esfera de competencias jurisdiccionales, siempre con prevalencia de las normas nacionales sobre las provinciales.

La instancia municipal sólo tiene facultades ejecutivas y legislativas dentro del ámbito de gestión de sus intereses locales. Es así en la medida que no contradiga normas de instancias superiores. Los municipios carecen de poder judicial, con lo cual no tienen capacidad para dirimir autónomamente los conflictos de intereses personales, colectivos e institucionales de sus comunidades. Tampoco tienen asignadas funciones de seguridad, por lo que carecen de facultades para desarrollar acciones de coacción.

Pero ya, dentro del marco de las relaciones fiscales intergubernamentales, el análisis se basa en la discusión sobre qué nivel de gobierno debe realizar qué función y cómo estas actividades deben ser financiadas. El enfoque clásico, cuyo principal exponente es Musgrave (1994), establece que el sector público es responsable de tres funciones principales:

*I-* la función de *asignación* de la política presupuestaria, a través de la provisión de bienes sociales o públicos;

2- la función de *distribución* de la renta y la riqueza a la comunidad para asegurar equidad y justicia; y

3- la función de *estabilización* que comprende la utilización de la política presupuestaria para poder reflejar la mejor posible sensación de bienestar económico en la comunidad cuando se mantienen simultáneamente, un alto nivel de empleo, una razonable estabilidad de precios, una apropiada tasa de crecimiento económico, y un adecuado equilibrio externo por la balanza de pagos y el comercio internacional.

De las tres funciones, la de asignación es la que se puede atribuir a los tres niveles de gobierno, nacional, provincial y local, puesto que “aunque los bienes sociales estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Así los beneficios de la defensa nacional se reciben en todo el ámbito nacional”, los de la educación primaria y secundaria en todo el ámbito provincial, “mientras que los -beneficios- de los faroles de las calles sólo en los residentes de la localidad” Musgrave (1994).

Como vemos, la asignación de los bienes sociales a través del presupuesto público incide en forma directa sobre cuestiones de federalismo fiscal, sobre centralización o descentralización.

Las otras dos funciones, distribución y estabilización se acercan más a la responsabilidad de los gobiernos nacional y provincial. En cuanto a la distribución de la renta, estas jurisdicciones tienen mayores posibilidades de aplicación de impuestos de acuerdo a las atribuciones constitucionales, y el nivel central o nacional puede, por ejemplo, usar un impuesto sobre la renta de base amplia que le permita beneficiar a todos los habitantes independientemente de su localización territorial. En nuestra Provincia de Santa Fe, a los gobiernos municipales sólo les está permitido la aplicación de tasas y derechos para el financiamiento de sus actividades, no así de impuestos. Y la función de estabilización tiene alcances macroeconómicos, cuya responsabilidad concierne al manejo de la economía global de la nación e interesa a todos sus habitantes, sin distinciones, por igual.

Dentro de este esquema, los servicios y los bienes públicos deben ser provistos por el nivel de gobierno que pueda ofrecerlos al menor costo, aprovechando las economías de escala.

Una de las razones más importantes en que se apoya la descentralización es que promueve la eficiencia económica. La provisión de servicios públicos será más eficiente si se relaciona con las necesidades y preferencias de la población que será beneficiada por esos servicios. Otra de las razones que la apoyan, es el fortalecimiento de los gobiernos locales a través de que la comunidad se identifica más estrechamente con sus autoridades que con las del orden provincial o nacional,

generando responsabilidades y presiones que permiten crear un vínculo interesante entre el financiamiento -pago- y la prestación de los servicios públicos.

Para referenciar, repasando las asignaciones del gasto en nuestro país, el gobierno nacional conserva funciones tales como la defensa, las relaciones exteriores, el comercio exterior, la regulación de la inmigración, la intervención y regulación de la estrategia de sectores industriales, economía, transporte, telecomunicaciones, promoción de la investigación y del desarrollo. Las Provincias comparten responsabilidades con la Nación en áreas tales como la salud, agricultura, silvicultura, pesca, protección ambiental e infraestructura regional, seguridad y justicia. Por último, en nuestra Provincia se atribuyen al nivel local la provisión de servicios públicos tales como saneamiento, alumbrado público, barrido, limpieza, transporte, prevención de incendios, y demás.

En el caso del gasto social, la Nación establece la política para los mecanismos de seguridad social tales como las jubilaciones y pensiones. En cuanto a la asistencia social, el nivel central o nacional establece las condiciones y financia los programas provinciales que se comparten con el nivel local. En lo referente a la educación, las Provincias son responsables de los niveles primario y secundario, mientras que la Nación lleva a cabo la universitaria o terciaria. En materia de salud, los niveles central y provincial comparten responsabilidades.

### **Características del Gobierno Municipal Santafesino**

Teniendo en cuenta el contexto global de ajuste estructural y liberalización del mercado a través de las reformas del Estado llevadas a cabo en nuestro país desde los gobiernos nacional y provincial, resulta interesante plantearse ¿cuáles son las características con que se desarrolló el gobierno local santafesino en la década 1991-2001? ¿cuál fue el propósito u objetivo perseguido?

Trataremos de establecer las características de nuestro modelo local, en vista al camino iniciado por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 hacia la descentralización del régimen municipal en el país, introduciendo la autonomía de los entes, que debe ser regulada según las capacidades que detentan.

Siguiendo la síntesis esquemática formulada por Nickson (1996) para el estudio de otros modelos, podemos establecer las siguientes características para el gobierno local de la Provincia de Santa Fe:

**Cuadro 1. Características del Gobierno Local en Santa Fe**

<i>Características</i>	<i>Gobierno local en la Provincia de Santa Fe</i>
<i>1. Estatus legal del Régimen Municipal</i>	Constituciones Nacional y Provincial y Ley 2756
<i>2. Cantidad de población</i>	Regularmente extensos
<i>3. Competencia municipal</i>	General en cuestiones propias locales
<i>4. Control financiero</i>	Librado a las instituciones municipales
<i>5. Transferencias de recursos fiscales</i>	Participaciones de impuestos nacionales y provinciales
<i>6. Uso de las transferencias fiscales</i>	Libre utilización de participaciones, pero los subsidios con afectación
<i>7. Monitoreo provincial de prestación de servicios</i>	No existen controles provinciales de prestaciones de servicios
<i>8. Auditoría</i>	Legalidad de gastos e ingresos por instituciones municipales
<i>9. Relación concejales por ciudadanos</i>	Grande o alta
<i>10. Sistema electoral</i>	Proporcional
<i>11. Índice de votantes</i>	Alto
<i>12. Participación ciudadana</i>	Reconocimiento institucional del vecinalismo pero sin mecanismos de acción o consulta directa
<i>13. Descentralización sub-municipal</i>	Incipiente descentralización con desconcentración administrativa de carácter gerencial en entes de mayor magnitud

**Fuente:** Elaboración propia.

### **1. Estatus Legal del Régimen Municipal**

La Constitución Nacional en su artículo 5° manda a cada Provincia “asegurar” el régimen municipal. Y dice el artículo 123° (Reforma de 1994): “Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Nuestra Constitución Provincial sancionada en 1962 define que “todo núcleo de población - de más de 10.000 habitantes- que constituya una comunidad con vida propia se organiza como municipio y gobierna por sí mismo sus intereses locales”, con arreglo a la Constitución y las leyes que se sancionen (artículo 106° Constitución Provincial.).



La Ley 2756-Orgánica de Municipalidades -dictada en 1939, y al amparo de la Constitución de 1900 reimplantada define igualmente que “todo centro urbano con población mayor a 10.000 habitantes “tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal” (artículo 1°).

Si bien esta Ley declara que “Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias ...” (art. 2), las relaciones entre gobierno local y los niveles provincial y nacional son de subordinación jerárquica. Las leyes nacionales privan sobre las provinciales y ambas sobre los asuntos municipales -como ya lo hemos mencionado-. La capacidad legislativa municipal es solamente de acoplamiento de sus ordenanzas al esquema de leyes nacionales y provinciales (art. 15° Ley), salvo que esas leyes hayan establecido competencias propias.

En nuestra Provincia no se ha reglado todavía el alcance y contenido de la autonomía municipal orientada por el artículo 123° de la Constitución Nacional reformada en 1994.

El estatus legal de gobierno local en la Provincia de Santa Fe se encuentra introducido tanto en la Constitución Nacional como en la Provincial como ya hemos visto y en la Ley N° 2756- Orgánica de Municipalidades.

## **2. Cantidad de Población**

Los municipios de la Provincia de Santa Fe se encuentran constituidos por poblaciones que van desde los 10.000 habitantes hasta el millón de habitantes. La Ley 2756 los clasifica en dos categorías, 1ª las Municipalidades que tengan más de 200.000 habitantes, y 2ª las que tengan entre más de 10.000 y 200.000.

Según Arroyo (2001) a las de 2ª categoría las incluiría en “municipios grandes” de acuerdo a la clasificación que hace para estos entes entre 10.000 a 100.000 habitantes. En la Provincia de Santa Fe eran 46 entes con estas características durante la década en estudio. Y para las dos de 1ª categoría, Rosario y Santa Fe, les cabría la clasificación de “áreas metropolitanas” al superar ambas los 250.000 habitantes.

La clasificación de Arroyo (2001) comprende desde municipios “rurales” hasta 2.000 habitantes, “chicos” (2.000 a 10.000). En este tramo se encontrarían las Comunas de nuestra Provincia cuyo régimen regula la Ley Orgánica N° 2439. Siguiendo con la clasificación de Arroyo(2001), son “municipios grandes” (10.000 a 250.000), y “áreas metropolitanas” (más de 250.000 habitantes).

A los “municipios grandes” se les atribuye cierta capacidad técnica, equipos de gestión en distintas áreas de gobierno, cierto acceso a la información sobre los recursos existentes, cuentan con una sociedad civil organizada en forma más compleja.

Las “áreas metropolitanas” son receptoras de población de ciudades perisféricas. La gente vive en un municipio y trabaja en otro. Aquí cabe hacer la distinción entre usuarios y habitantes, porque son más lo usuarios de los servicios de la ciudad que los habitantes contribuyentes.

Párrafo aparte merecen aquellos municipios que, aunque legalmente integran el régimen municipal por así haber sido creadas, pero que no alcanzan a cumplimentar el requisito primordial de tener más de 10.000 habitantes. Estas son:

**Cuadro 2. Entes con menos Habitantes de lo Requerido Legalmente**

<b>Municipios</b>	<b>Censo 1991</b>	<b>Censo 2001</b>
<i>1. Frontera</i>	<i>8.281</i>	<i>9.590</i>
<i>2. Malabrigo</i>	<i>6.174</i>	<i>7.026</i>
<i>3. Sastre</i>	<i>5.637</i>	<i>5.521</i>
<i>4. Totoras</i>	<i>9.007</i>	<i>9.587</i>
<i>5. Villa Cañas</i>	<i>9.055</i>	<i>9.328</i>

**Fuente:** Elaboración propia.

En estos casos corresponde su rediseño legal, de acuerdo a la cantidad de habitantes que cada ente posee. Pero ha sido decisión política gubernamental mantenerles el statu quo porque ninguno de los poderes provinciales inició gestiones en sentido contrario.

### **3. Competencia Municipal**

En nuestra Provincia las competencias municipales abarcan el gobierno de los “intereses locales” (art. 106° Const.Pcial.) “con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los mismos ...” (art. 107° punto 3°, Const.Pcial.).

La Ley N° 2756 establece que “Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias ...” (art. 2°), y en el inciso 14) del artículo 39° le otorga “atribuciones y deberes” a los Concejos Municipales para “en general dictar Ordenanzas sobre higiene, moralidad, ornato, vialidad y sobre los demás objetos propios a la institución municipal”, y enuncia en los siguientes incisos, competencias en materia de hacienda, obras públicas, seguridad, circulación y tránsito, beneficencia y moralidad pública, orden social, cultura física y deportes en general, y en lo relativo a la administración.

En suma, la Ley otorga competencias generales a los gobiernos municipales en temas “propios a la institución municipal”, o sea, que refieran a los intereses locales. Podríamos entender que las enumeradas son funciones discrecionales y no discrecionales (son atribuciones y deberes).

En nuestra Provincia no ha habido políticas de descentralización de funciones y gastos en servicios públicos hacia los municipios durante la década 1991-2001, como lo manifiesta Asensio (1999). Tampoco lo hubo en los dos años siguientes que completan el período de nuestro estudio.

En términos generales, en la Provincia de Santa Fe, los municipios cubren necesidades de servicios urbanos, suburbanos y rurales. Urbanos y suburbanos, tales como recolección de residuos, barrido y limpieza de calles y caminos, cementerios, mantenimiento del alumbrado público. También cubren servicios rurales de mantenimiento de caminos rurales locales porque tienen jurisdicción rural. En pocos casos tienen entidades de seguridad social para sus propios agentes (Rosario, Santa Fe, Cañada de Gómez, Esperanza, Rufino y Venado Tuerto), y en otros casos, servicios de agua potable y cloacas (Frontera, Santo Tomé, Villa Constitución, etc.).

El suministro de servicios sociales dentro del territorio municipal como salud y educación, entre otros, han quedado en la órbita provincial, así como también la justicia y la policía de seguridad.

#### **4. Control Financiero**

En el régimen de la Ley N° 2756 el gobierno provincial de Santa Fe no tiene atribuciones de ningún tipo de control financiero sobre los gobiernos locales. No tiene facultades para retener transferencias ni para aplicar exigencias sobre el direccionamiento del gasto municipal. Solamente se les solicita rendición de cuentas de subsidios otorgados por la Provincia o la Nación, como cuestión estrictamente sujeta al Tribunal de Cuentas de la Provincia, a quien el gobierno provincial debe rendir sus gastos, y también por el principio general de que está sujeto a rendición de cuentas todo uso de fondos públicos, sin excepciones. Aquel, no tiene potestades de control jurisdiccional sobre los entes del régimen municipal.

La fijación y aprobación de los presupuestos municipales es una atribución conferida por la Ley a los Concejos Municipales, así como también el examen, aprobación o rechazo de la cuenta de gastos ordinarios o extraordinarios de cada ejercicio financiero.

Pueden efectuarse controles de auditoría cuando las Municipalidades son declaradas en emergencia financiera en el marco de la Ley N° 10.047, cuando se les brinda asistencia financiera con el otorgamiento de “anticipos de coparticipación” cuya devolución excede el ejercicio financiero en el que fueron otorgados, contra el compromiso de parte de los entes de sanear los desequilibrios que presenten.

Para el endeudamiento a través del uso del crédito, la Ley N° 2756-Orgánica exige que los servicios anuales por amortización e intereses de los préstamos no excedan la 4ª parte de las rentas anuales municipales ordinarias, necesitando, en general, autorización de la Legislatura, y en casos

de préstamos para obras, maquinarias y equipamiento esa autorización ha sido delegada en el Poder Ejecutivo provincial por la Ley N° 8336. De igual modo delegan esa autorización en el Poder Ejecutivo las Leyes N° 10.009 para construcción de viviendas, y N° 11.678 para refinanciación de pasivos con entidades financieras y para afrontar deficiencias ocasionales de caja, siempre con la exigencia del límite de la 4ª parte señalada.

El Decreto N° 1364/01 interpretó y reglamentó la Ley Orgánica en esta materia, estableciendo los requisitos y procedimientos a cumplir por los entes para endeudarse.

En la Provincia de Santa Fe el sistema que se aplica para el control financiero es potestad exclusiva de los órganos municipales, ya que los municipios son independientes de todo otro poder como hemos visto anteriormente. No existe “direccionamiento legal” de los gastos municipales, salvo en los casos señalados.

## **5. Transferencias de Recursos Fiscales**

Las transferencias fiscales al gobierno municipal principalmente, se efectúan a través de un régimen de coparticipación de impuestos. Es un régimen transparente que permite efectuar previsiones para programar el gasto municipal de corto plazo -dentro del ejercicio fiscal-.

Las participaciones se originan en recaudaciones provinciales (impuestos a los ingresos brutos, inmobiliario y a la patente de automotores, y otros menores), y transferencias de impuestos nacionales que la Nación remite a la Provincia.

Las asignaciones a cada municipalidad se efectúan en base a índices relacionados por la emisión de impuesto en cada distrito (inmobiliario y patente). Los índices de nacionales se relacionan con la población, con la efectividad y eficiencia de la recaudación propia, y con la aplicación de un factor de igualación entre todas. El impuesto a los ingresos brutos provincial se participa en función de los mismos índices que los nacionales.

También se efectúan otras transferencias que se originan en “aportes del tesoro nacional” o “ATN”, dentro del régimen de coparticipación de impuestos nacionales, Ley 23.548. Se realizaban con destino a la atención de desequilibrios financieros, directamente asignadas desde el gobierno nacional a los gobiernos locales. Pero en 2008, mediante el Decreto N° 3177/08 se innovó en la materia, y el Poder Ejecutivo Provincial redireccionó el destino de estas transferencias de ATN desde la Nación para ciertos Municipios. Otro fondo es el de “Emergencia Social” creado por Ley Nacional N° 24.443 para el Conurbano de Rosario y de Santa Fe, determinado por Decreto Provincial N° 0674/97, definiendo las necesidades insatisfechas a las que se aplicarían los fondos.

Las transferencias fiscales en el sistema santafesino se efectúan fundamentalmente respaldadas por la legislación respectiva.

## **6. Uso de las Transferencias Fiscales**

La utilización de las transferencias fiscales es de, casi, absoluta libertad para ser aplicadas a las necesidades de acuerdo a las prioridades locales.

La única limitación a su libertad es la obligación de destinar “el 10 % como mínimo de las rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para promoción de las actividades culturales”, según lo expresa el artículo 13° de la Ley N° 2756. La base de las rentas municipales para la conformación del 10 % aludido está integrada -entre otras rentas- por las transferencias de coparticipación con excepción a las del impuesto a la patente de automotores por cuanto es excluida en el artículo 14° junto con otros conceptos.

El uso de las transferencias fiscales por los gobiernos municipales es de acuerdo a prioridades locales del gasto en su mayor volumen, es decir, las participaciones no tienen direccionamiento.

Relativamente los ATN están sujetos a una aplicación particular, por cuanto en gran cantidad han sido asignados para “cubrir déficits de gestión”.

También existen transferencias desde el gobierno provincial en carácter de adelantos de coparticipación en el marco del régimen de la Ley N° 10.047.

## **7. Monitoreo de la Prestación de Servicios**

En la Provincia de Santa Fe no es de práctica el monitoreo de los estándares de prestación de servicios municipales por parte del gobierno provincial. Tampoco existen normas en el régimen municipal que establezcan compromisos para alcanzar metas de ciertos niveles estandarizados de prestación para determinados servicios básicos de los que se incluyen en la “gestión de los intereses locales”.

No existen mecanismos formales de “igualación” incorporados en el régimen de participaciones diseñados para asegurar un determinado nivel estándar de servicio mediante el uso de fondos compensatorios para aumentar los ingresos fiscales en municipios con capacidad fiscal por debajo del promedio provincial.

La coparticipación de impuestos contiene índices que refieren mayoritariamente a la equidad como factor de ponderación en el conjunto, con la emisión y la recaudación propia, y como factor distributivo tenemos que “donde hay más capacidad, vuelven más fondos”, y por la población se apunta a que “se distribuyen más fondos donde hay más habitantes”. Es decir, los servicios se prestan donde hay mayor cantidad de habitantes. Las brechas de niveles de prestación de servicios

entre las municipalidades de nuestra Provincia se han mantenido porque también, se ha mantenido la misma estructura de financiamiento a través de los años.

En la legalidad y en los hechos no existe en nuestra Provincia un sistema de monitoreo de los estándares de prestación de servicios por parte del gobierno provincial a los entes municipales. Desde el gobierno provincial existen “apoyos técnicos” o asesoramientos a sus requerimientos solamente.

En nuestro caso los estándares o niveles de servicios prestados son determinantes del grado de legitimación, por la población, que alcancen u obtengan las autoridades municipales. El voto en una elección de autoridades es el que determina la aceptación o no del desarrollo de una gestión.

## **8. La Función de Auditoría**

La legalidad del gasto y de los recursos municipales está sujeta a las normas vinculadas al control que debe establecer la Ordenanza municipal dictada conforme a las facultades que el inciso 66) del artículo 39° de la Ley 2756-Orgánica de Municipalidades le confiere al Concejo Deliberante. Al respecto expresaba este inciso: “Dictar una ordenanza de contabilidad, estableciendo la forma en que deben hacerse constar los egresos e ingresos municipales, y demás normas vinculadas al régimen contable y de control”. El mismo fue sustituido por el artículo 1° de la Ley 12.195 sancionada en noviembre de 2003 introduciendo en la Ley Orgánica “los sistemas de administración financiera y de control interno del Sector Público Municipal” y los subsistemas de “presupuesto, tesorería, contabilidad, crédito público, contrataciones y gestión de bienes”, estableciendo además que “la registración de la contabilidad ... deberá ser integral e integrada y comprenderá los aspectos presupuestario, económicos, financieros y de gestión”.

En la materia, el objetivo que persigue la auditoría es asegurar la legalidad, tanto del gasto como de los ingresos municipales, y conlleva la evaluación concomitante del desempeño del ente en términos de que la ejecución del presupuesto y el cálculo de recursos se efectúa de acuerdo a las normas establecidas y al saneamiento financiero.

Únicamente tienen organismos jurisdiccionales de control -Tribunal de Cuentas- las dos municipalidades de 1ª categoría, Rosario y Santa Fe, impuestos por normas propias locales dictadas en consecuencia.

La Ley N° 2756 de Municipalidades otorga a los Concejos Deliberantes la facultad de control ulterior para “examinar, aprobar o rechazar las cuentas de gastos ordinarios o extraordinarios” que el Intendente debe presentarles en el mes de abril de cada año posterior al ejercicio en cuestión (inc. 21)-art. 39° Ley).

Además de estos tipos de controles, los Concejos Municipales tienen potestades investigativas “sobre la marcha de la administración municipal o sobre irregularidades que cometiere el personal”. La Ley N° 2756, en el inciso 69) del artículo 39° le confiere atribuciones a los Concejos para “nombrar de su seno comisiones investigadoras” para que produzcan los informes respectivos.

No existe en nuestro régimen municipal de Santa Fe control de ninguna naturaleza desde el gobierno provincial hacia los gobiernos locales, quedando el mismo en el ámbito o esfera estrictamente de cada ente municipal, y con las modalidades propias que cada Concejo Deliberante dicte en la materia.

Esta es una característica inserta en el régimen de independencia “de todo otro poder” expresado por la misma Ley Orgánica.

## **9. Relación Ciudadanos por Concejales**

Hasta noviembre del año 2002, en que fue modificado, tuvo vigencia el artículo 23° de la Ley Orgánica que establecía una cantidad mínima de 6 concejales para los primeros 20.000 habitantes de cada municipio de 2ª categoría y uno más por cada 15.000 habitantes o fracción no inferior a 5.000. Las municipalidades de 1ª categoría, por los primeros 200.000 habitantes elegían 18 concejales, agregándose uno por cada 30.000 habitantes más o fracción no inferior a 15.000.

Desde la época señalada, la Ley 12.065 modifica el citado artículo 23° de la Ley Orgánica, determinando que en los municipios de 2ª categoría “mantendrán la cantidad de concejales” con que contaban al momento de su sanción, no pudiendo ser incrementados. Para los municipios de 1ª categoría, redujo la elección a 10 concejales por los primeros 200.000 habitantes, agregándose uno por cada 60.000 habitantes más o fracción no inferior a 30.000.

Hasta el año 2002 la relación de la representación alcanzaba alrededor de los 21.600 habitantes en Rosario y los 15.100 habitantes en Santa Fe por cada concejal elegido en ambos municipios. Pero a partir de la reforma del 2002 estas cantidades de habitantes representados casi se duplicaron llegando a 41.337 y 28.430 respectivamente.

En los municipios de 2ª categoría, se mantiene, luego de la reforma, la cantidad de habitantes representados por cada concejal elegido porque la Ley 12.065 mantuvo fijo el número de concejales existentes al momento de su sanción. Esta Ley no estableció variaciones en el cómputo de concejales con respecto a los censos futuros.

En el cuadro siguiente se pueden observar las cantidades de concejales, antes y después de la Ley 12.065, y su relación con la cantidad de ciudadanos que representan luego de esta reforma.

Podemos comprobar, que la reforma tuvo fundamental importancia en la determinación de la cantidad de concejales que componen los Concejos Deliberantes de las Ciudades de 1ª categoría.

Para realizar este cuadro se tomaron las cifras del Censo 2001 existentes al momento de la sanción de la Ley 12.065 (noviembre/2002). Las restantes municipalidades de 2ª categoría que no figuran no incrementan el número mínimo de 6 concejales en cada una que establece la Ley, ya que ninguna alcanzaba en el Censo 1991 la cantidad de 20.000 habitantes más otros 15.000 para agregar un concejal más. El coeficiente que relaciona a los habitantes que son representados por cada concejal elegido en la Provincia de Santa Fe tiene una relación mayor en municipalidades de 1ª categoría a partir de la reforma de la Ley 12.065, decir que cada concejal representa a mayor cantidad de ciudadanos.

**Cuadro 3. Concejales que Integran los Concejos Deliberantes**

<i>Municipios</i>	<i>Habitantes Censo 2001</i>	<i>Cantidad concejales antes reforma</i>	<i>Cantidad concejales con modificac Ley 12.065</i>	<i>Relación ciudadanos por concejales</i>
<i>1ª categoría:</i>				
<b>Rosario</b>	909.415	18+23+1= <b>42</b>	10+11+1= <b>22</b>	41.337
<b>Santa Fe</b>	369.589	18+ 4+1= <b>23</b>	10+ 2 +1= <b>13</b>	28.430
<i>2ª categoría:</i>				
<b>Rafaela</b>	83.563	6+ 3 = <b>9</b>	<b>9</b>	9.285
<b>V.Gob.Gálvez</b>	74.658	6+ 2+1= <b>9</b>	<b>9</b>	8.295
<b>Venado Tuerto</b>	69.563	6+ 2+1= <b>9</b>	<b>9</b>	7.729
<b>Reconquista</b>	66.143	6+ 2+1= <b>9</b>	<b>9</b>	7.349
<b>Santo Tomé</b>	59.072	6+ 1+1= <b>8</b>	<b>8</b>	7.384
<b>San Lorenzo</b>	43.520	6+ 1+1= <b>8</b>	<b>8</b>	5.440
<b>V.Constitución</b>	44.369	6+ 1+1= <b>8</b>	<b>8</b>	5.546

Fuente: Elaboración propia.

Podríamos acaso preguntarnos, si esta alta relación de habitantes representados por cada concejal elegido en municipalidad de 1ª categoría en la Provincia de Santa Fe, al haber sido limitado el número de éstos últimos, no ocasionará “un gran déficit democrático de sub-representación política”, como señala en su trabajo Nickson (1996), que ocurre en ciudades grandes en otros países. Como referencia cita cantidades de habitantes representados que oscilan desde los



110 en Francia, 270 en Suecia, 400 en Alemania, 602 en España, y hasta para EE.UU. menciona 490 habitantes en ciertos casos.

La Ley N° 12.065 introdujo, en su artículo 2° como “Disposición Complementaria” a la modificación del artículo 23° de la Ley N° 2756-Orgánica de Municipalidades, el límite del gasto de los Concejos Municipales hasta el 2 % del presupuesto consolidado de gastos de cada Municipalidad, decisión que rige en los entes “una vez que sea ratificada por ordenanza”.

## **10. Sistema Electoral**

El sistema electoral para elegir autoridades municipales de nuestra Provincia utiliza el proporcional d'Hondt. Cada municipio se constituye en un distrito electoral único al respecto. Pero se aplicó particularmente en la Provincia de Santa Fe la “Ley de Lemas” que permitía constituir a cada partido político en un Lema al cual tributaban proporcionalmente los votos que cada Sub-Lema obtenía en cada elección. Este sistema rigió desde 1991 con vigencia hasta el año 2003 en que se aplicó por última vez.

## **11. Índice de Votantes**

En la Provincia de Santa Fe las elecciones para autoridades provinciales y municipales se realizan al mismo tiempo, pero ambas separadas de las elecciones nacionales. De esta manera el índice de votantes municipales se ve realzado, pero además es ayudado por la exigencia legal obligatoria de emitir el voto por parte de cada ciudadano.

En el período 1991-2001 se han efectuado simultáneamente elecciones provinciales para Gobernador-ViceGobernador-Senadores Provinciales-Diputados Provinciales con elecciones municipales para Intendentes-Concejales, en los años 1991, 1995 y 1999. Mientras que en los años 1993, 1997 y 2001 se efectuaron elecciones municipales con renovación de concejales conjuntamente con elecciones nacionales para Diputados Nacionales.

Los índices de votación para autoridades municipales han estado siempre dentro de similares guarismos que con los provinciales y nacionales. No existen diferencias sustanciales entre los mismos, manteniéndose equivalente el grado de asistencia a los comicios por parte de la población.

En nuestro caso, el índice de votantes es relativamente alto respecto de la relación de habitantes habilitados con votantes, con porcentajes que llegan a alcanzar entre el 70% y 75% de asistencia del total de electores según datos del Tribunal Electoral provincial.

## **12. Participación Ciudadana**

La legislación municipal en nuestra Provincia no contiene mecanismos que incentiven la participación ciudadana, y tampoco fueron propuestas reformas en ese sentido, que permitan la

realización de referéndums, plebiscitos, aceptación de iniciativas populares, etc. a pesar que la tendencia actual es superar las visión clásica de la participación política, tratando la sociedad de influir directamente sin mediadores en las decisiones de gobierno.

Cuando ocurren movilizaciones de los habitantes de las ciudades de nuestra Provincia, las mismas se efectúan en base a reivindicaciones específicas, actuando como grupos de presión que una vez logrados los objetivos, disminuyen la intensidad de los reclamos.

La Ley N° 2756-Orgánica de Municipalidades, en su artículo 39°-inciso 7), contempla la atribución de los Concejos Deliberantes de “establecer la división del municipio para el mejor servicio administrativo y crear comisiones vecinales, debiendo reglamentar sus facultades”.

La Ley N° 2439-Orgánica de Comunas, que es de 1935, tiene mecanismos de participación tales como la denuncia que 20 ó más vecinos pueden efectuar ante el Poder Ejecutivo provincial para que éste las inspeccione en casos de mal desempeño de los miembros en sus funciones. También tiene esta Ley el mecanismo de sanción directa de ordenanzas cuando la cuarta parte de vecinos inscriptos en el padrón comunal suscriban la solicitud respectiva.

La planificación y la ejecución de los planes y programas de gobierno municipales las realiza el intendente y su equipo de gobierno, caracterizado como “modelo centralizado”(Arroyo 2001), y de acuerdo a la “voluntad o estilo político del modelo de gestión del intendente tratando de buscar fundamentalmente el logro de resultados y evitar el exceso de burocracia en la gestión”. Señala a la vez el “riesgo de la falta de eficiencia” porque “se prioriza el hacer por sobre las formas de llevarlo adelante”.

La participación de organizaciones de base o entidades intermedias u organizaciones no gubernamentales es de carácter informal y no institucional. En localidades de importancia existen instituciones vecinalistas que exponen las requisitorias e inquietudes de sus áreas de influencia.

### **13. Descentralización Sub-Municipal**

En ciertas ciudades grandes existen sub-jurisdicciones o sub-áreas municipales que permiten la desconcentración de estructuras administrativas para llevar adelante tareas para la mejor prestación efectiva de servicios públicos, con asignación de presupuesto para su funcionamiento. Existen ciertos organismos a los que se los denomina “descentralizados” con funciones previsionales, de servicios de transporte, de cloacas y saneamiento, etc., pero en estos casos no tienen “autonomía” porque se encuentran en la órbita municipal, y dependen de su poder. Son de carácter autárquico, y se les otorga el carácter de “descentralizados” en orden a la conformación de la estructura presupuestaria del municipio al que pertenecen, distinguiéndose de la Administración Central municipal respondiendo a la Clasificación Institucional de las Erogaciones.

En la Provincia de Santa Fe, en la Municipalidad de Rosario encontramos un proceso descentralizador. Según su Página Web, “el proceso de descentralización comienza en el año 1995” habiéndose propuesto “generar un gobierno más eficaz, eficiente y cercano a las vecinas y vecinos de la ciudad, promoviendo un desarrollo más armónico y democrático de la ciudad”.

En el camino hacia la descentralización, la Municipalidad ha producido una desconcentración previa de su estructura administrativa conformando seis Centros Municipales de Distrito -Norte, Noroeste, Oeste, Centro, Sur y Sudoeste-, con características principalmente de índole gerencial, pretendiendo asegurar una prestación más efectiva de servicios municipales a través de la misma generando “la consolidación y el desarrollo de nuevos ámbitos ciudadanos, capaces de dar resolución a sus problemáticas y de planificar su futuro con un claro conocimiento de sus prioridades e intereses”.

A partir de tal desconcentración de funciones, la Municipalidad estructuró el proceso descentralizador movilizándolo a los vecinos para generar prácticas participativas y estrategias en torno a las discusiones y decisiones de sus problemáticas comunitarias. Una de esas prácticas, lo constituye el Presupuesto Participativo, por el que los vecinos discuten soluciones a implementar con asignación de partidas, y elaboran proyectos de acuerdo a las inquietudes, sometiéndolos a la votación para ser incorporados al Presupuesto General de la Municipalidad y ser ejecutados a partir de su sanción.

Como acotación, más allá de la década en estudio, la Municipalidad de Santa Fe ha iniciado durante el año 2008 acciones tendientes a desarrollar un proceso descentralizador, planeando la distribución de la ciudad en 8 distritos sub-municipales. Por otra parte, más recientemente en 2009 la Municipalidad de Rafaela, también ha puesto “en práctica ... el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa” proponiendo “el trabajo conjunto de ciudadanos y municipio para decidir el destino de una parte de los fondos públicos” permitiéndoles “elegir el proyecto de obras más importante o prioritario para su sector” profundizando “la participación” según expresiones locales publicadas en el Diario “El Litoral” en marzo del corriente año 2009.

En las demás ciudades de menor tamaño entre las de 2ª categoría, la administración central abarca la totalidad de la decisión y prestación de los servicios municipales en cada jurisdicción.

En general, se puede señalar que en la prestación de servicios municipales en la Provincia de Santa Fe existe concentración de funciones y recursos en el ámbito de las Administraciones municipales.

En síntesis, éstas han sido las características salientes del régimen municipal de la Provincia de Santa Fe en la década en estudio, las que no tienen variaciones sustanciales respecto a las imperantes en la actualidad, enmarcadas en las disposiciones legales vigentes.

### **El Financiamiento en la Constitución Provincial y la Ley Orgánica**

La Ley Orgánica de Municipalidades fue dictada en el año 1939, en un esquema constitucional distinto al actual. En ese entonces tenía vigencia la Constitución Provincial sancionada en el año 1900. Así, tanto esa Constitución como la Ley distinguían a las Municipalidades en las de 1ª y las de 2ª Categoría por el número de habitantes, distinción que no se mantuvo en la Constitución de 1962 vigente actualmente, pero sí en la Ley Orgánica que no fue modificada.

En materia tributaria, el texto de la Ley N° 2756 atribuye a los Concejos Deliberantes –en materia de hacienda- “Crear impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial ...” (inciso 16), artículo 39º), y al Intendente Municipal “Hacer recaudar los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales y decretar su inversión ...” (inciso 15), artículo 41º).

A su vez, en el artículo 44º la Ley N° 2756 declara “... bienes públicos de las municipalidades ... el producido de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, multas y subsidios a que tengan derecho”. Y en el artículo 48º establece una clasificación enunciativa de materias y hechos imponibles posibles que permite “crear recursos y nuevas rentas”, entre las cuales vuelve a mencionar “impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales”.

En el artículo 52º establece que “Los impuestos, tasas, contribuciones y multas municipales se percibirán administrativamente y en la forma que determinen las respectivas ordenanzas”. Y por último, el artículo 53º declara “... en vigor todos los impuestos, tasas, derechos y contribuciones de mejoras sancionadas con anterioridad”.

Es decir, la Ley N° 2756 permitía a las municipalidades, en el esquema tributario de 1939, la fijación de impuestos municipales entre otras rentas, con lo que en tal sentido la prestación de servicios podía ser de carácter indivisible o divisible, según se percibieren impuestos o tasas por contraprestaciones divisibles.

Al sancionarse la Constitución Provincial en el año 1962, actualmente en vigencia, en el capítulo único del régimen municipal, el segundo párrafo del artículo 107º establece que los municipios “... pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción”. Al citar las fuentes de recursos

menciona expresamente a las tasas, y “demás contribuciones” sigue diciendo, pero no menciona al “impuesto” como institución tributaria.

Se puede interpretar, desde la Constitución Provincial de 1962, que los Constituyentes reservaron como recurso representativo o exponente de la gestión municipal a la “tasa” con todo lo que el concepto implica referente a la divisibilidad del servicio público municipal.

### **La Estructuración del Presupuesto con el Clasificador de Recursos y Erogaciones**

De acuerdo con la Ley N° 2756-Orgánica de Municipalidades, es atribución de los Concejos Deliberantes la sanción y fijación de los Presupuestos municipales, para lo cual existen definiciones de los contenidos a los que tienen que adecuarse todos los entes dentro de la uniformidad de un Clasificador con la estructura de Recursos y de Gastos.

En la Provincia de Santa Fe, la ex-Secretaría General de Acción Comunal, organismo encargado de llevar adelante las relaciones del Gobierno Provincial con los entes del régimen municipal, estableció mediante Resolución n° 004 de fecha 30/01/1981 un Clasificador de Estructura de Presupuesto -Recursos y Erogaciones- y sus conceptualizaciones, por el que uniformó los criterios para ser utilizados por municipios y comunas y es el que fue aplicado por todos los entes durante la década en estudio. Someramente se describe a continuación.

### **Recursos**

Este Clasificador, en la parte de Recursos, los distingue de la siguiente manera:

#### *Recursos (Específicos)*

*Recursos Corrientes* -tasas, derechos, contribuciones de mejoras y participaciones de impuestos-  
- *De Jurisdicción Propia Municipal*

##### *. Tributarios del Ejercicio:*

“conceptos de la Ley n° 8173 y sus modificaciones-Código Fiscal Uniforme Unificado, cuyos vencimientos operen en el ejercicio, ya que se aplica la apropiación por sistema de caja. Se dividen conforme al Código mencionado en:”

##### - “Tasas y Derechos”

tasas: son “las prestaciones pecuniarias que por disposición del presente código o sus ordenanzas fiscales complementarias deben obrarse al municipio como retribución de servicios públicos prestados” –art. 3° Ley n° 8173-

derechos: son “... las obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público” –art.4° Ley n° 8173-

##### *Tasa General de Inmuebles* -Urbanos, Suburbanos y Rurales-

“es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riesgo, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal,

desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria” -art. 68° Ley n° 8173 sustituido por Ley n° 11.123-

#### *Derecho de Registro e Inspección*

“el municipio aplicará –este derecho- por los servicios que presta destinados a:

- 1 – Registrar y controlar las actividades comerciales, industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa;
- 2 – Preservar la salubridad, seguridad e higiene;
- 3 – Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas;
- 4 – Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadores a vapor y eléctricos;
- 5 – Supervisión de vidrieras y publicidad propia.

INCISO NUEVO: Por todos los demás servicios prestados que no están gravados especialmente.

La facultad de los municipios y comunas respecto del poder sobre temas de salubridad e higiene serán concurrentes y coordinadas con las provinciales previstas y normadas por Ley n° 10.745”.

-art. 76° Ley n° 8173 con incorporación Inciso Nuevo y último párrafo por Ley n° 11.123-

#### *Derechos de Cementerio*

“la ordenanza impositiva establecerá las tasas a abonarse por los siguientes conceptos relacionados con el Cementerio Municipal:

- a) Concesiones o permisos de uso temporario, permisos de inhumación y exhumación; reducciones, introducción de restos; colocación de cadáveres;
- b) Traslado de cadáveres dentro del Cementerio y a otras jurisdicciones;
- c) Derecho de colocación de lápidas, placas, trabajos de albañilería, pinturas;
- d) Solicitud de transferencia de nichos, perpetuas o panteones, herederos u otros;
- e) Servicios prestados a empresas fúnebres;
- f) Mantenimiento de nichos;
- g) Arrendamiento de nichos;
- h) Emisión de duplicados de títulos;
- i) Las que surjan por Ordenanzas Especiales”.

-art. 89° Ley n° 8173-

#### *Derecho de Acceso a Diversiones y Espectáculos Públicos*

“por la concurrencia a espectáculos públicos y diversiones que se realicen dentro de los límites del Municipio, se pagará este derecho en un todo de acuerdo con las condiciones que establece este Capítulo”.

-art. 99° Ley n° 8173-

#### *Derecho de Abasto, Matadero e Inspección Veterinaria*

“se abonará este derecho por:

- a) La matanza de animales en mataderos municipales.
- b) La matanza de animales en mataderos autorizados.
- c) Por inspección veterinaria de animales faenados en el municipio o introducidos al mismo.

La ordenanza impositiva establecerá los montos a abonar por cada concepto”.

-art. 105° Ley n° 8173-

*Derecho de Ocupación del Dominio Público*

“por la utilización de la vía pública, espacios aéreos o subsuelos, de acuerdo con las normas reglamentarias establecidas por este municipio, se deberá abonar lo que la ordenanza impositiva determine”.

-art. 106° Ley n° 8173-

*Permisos de Uso*

“cuando el municipio ceda el uso de bienes propios, sean éstos, edificios, pisos, espacios destinados a publicidad, mobiliario, automotores, máquinas o herramientas percibirá el precio que la ordenanza impositiva establezca”

-art. 107° Ley n° 8173-

*Tasa de Remate*

“la venta de hacienda efectuada en remates en jurisdicción del distrito abonará la tasa que fije la ordenanza impositiva sobre el total del monto producido”.

-art. 108° Ley n° 8173-

*Tasa de Actuaciones Administrativas y Otras prestaciones*

“toda gestión o trámite iniciado ante el Departamento Ejecutivo estará sujeto al pago de la tasa del título en forma de sellado y de acuerdo con los importes que fije la ordenanza impositiva”

-art. 109° Ley n° 8173-

- “*Contribución de Mejoras*”

“prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente código o sus ordenanzas fiscales complementarias, están obligados a pagar al municipio, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros”.

-art. 5° Ley n° 8173-

. *No Tributarios del Ejercicio:*

“que provengan de rentas del patrimonio municipal”

. *Tributarios de Ejercicios Anteriores:*

“ingresos que se produzcan en el ejercicio por tributos que hayan vencido en ejercicios anteriores”

. *No Tributarios de Ejercicios Anteriores:*

“ingresados en el ejercicio y provengan de situaciones que los hayan devengado en ejercicios anteriores”

- *De Otras Jurisdicciones (Nacional-Provincial)*

“provenientes de los regímenes de coparticipación y otras compensaciones o participaciones regladas en leyes nacionales o provinciales”. Se distinguen los “del Ejercicio” de los “de Ejercicios Anteriores”.

*Recursos de Capital* -ventas de bienes que integran el activo fijo y reintegros de préstamos-

- *Reembolso de Préstamos:* “devolución a municipios de préstamos acordados por los mismos”

- *Ventas de Activo Fijo:* “derivados de la venta de bienes que integran el activo fijo municipal”

- *Otros recursos de Capital:* los “que no pueden ser apropiados específicamente” a los anteriores.

### *Remesas*

“ingresos producidos en Organismos Descentralizados o en la Administración Central, cuando operan como organismo receptor de una contribución que otorga otro organismo municipal que integra el presupuesto general”. Obviamente, opera esta clasificación cuando en un municipio existen Organismos Descentralizados de la Administración Central, y sus presupuestos se consolidan.

### *Financiamiento*

“comprende a los distintos mecanismos de financiamiento presupuestario que tienen a su alcance las municipalidades con el objeto de cubrir total o parcialmente las necesidades derivadas de la insuficiencia de los recursos corrientes y de capital”

#### *- Aportes No Reintegrables*

“provenientes de convenios o acuerdos con el Estado Nacional o Provincial y sus organismos dependientes, o de otros municipios, de carácter no reintegrables”

#### *- Uso del Crédito*

“priva en este rubro el concepto de reintegro y endeudamiento al ser tomado”

Se divide en “Aportes reintegrables provenientes del Estado Nacional, Provincial, etc., y los provenientes de emisión de valores públicos y/o créditos obtenidos por el Estado Municipal a corto, mediano y largo plazo, ya sea a través de préstamos de entidades financieras como así también de proveedores y contratistas”

#### *- Adelantos otorgados a Proveedores y Contratistas en Ejercicios Anteriores*

“financiamiento originado en adelantos realizados en ejercicios anteriores al que se presupuesta el bien y/o servicio o la construcción que le dio origen. Dichos adelantos fueron presupuestados en ejercicios anteriores como erogaciones”.

#### *- Remanentes de Ejercicios Anteriores*

“financiamiento originado en recursos percibidos en ejercicios anteriores y no utilizados en los mismos, sin afectación a deuda determinada sino como remanente neto de superávit”

## **Erogaciones**

En materia de erogaciones el Clasificador estableció el siguiente ordenamiento:

### *Clasificación Institucional:*

*Carácter 0 – Administración Central – Rentas Generales*

*Carácter 1 – Organismos Descentralizados*

*Carácter 2 – Rentas Especiales (afectadas a fin determinado previsto en presupuesto)*

### *Clasificación por Finalidades:*

La clasificación por Finalidades del gasto permite determinar y cuantificar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzarlos. Tiende a agrupar en un conjunto reducido de concepto las erogaciones que el Estado realiza desde el punto de vista del tipo de servicio prestado a la comunidad.

Es “un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político” expresa el Nomenclador Provincial contenido en el Decreto N° 1302/96 que lo instituyó, y también “permite conocer en qué medida las instituciones de la Administración ... cumplen funciones económicas”.



1) *Administración General*: “acciones de conducción, administración, apoyo inherentes al estado municipal, y las que no se clasifiquen en las restantes finalidades”;

2) *Servicios a la Comunidad*: “comprende toda la amplia gama de servicios prestados por los que se generan gastos, pero a su vez, sientan el derecho a la percepción de tasas”;

3) *Promoción Cultural y Educativa*: “comprende a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano, dirigidos a satisfacer necesidades de la comunidad”

4) *Desarrollo Urbano*: “comprende gastos destinados a la formación de bienes para el desarrollo urbano, o los servicios intrínsecamente relacionados con el mismo”;

5) *Deuda Pública*: “erogaciones destinadas a atender los servicios de intereses y amortizaciones de la deuda municipal”; y,

6) *Gastos a Clasificar*: comprende “créditos presupuestarios globales destinados a atender los servicios de intereses y amortizaciones de la deuda municipal”.

#### Clasificación *Económica*:

“Procura brindar elementos de juicio útiles para analizar los efectos que la actividad del Estado provoca en la economía y, asimismo, proporcionar información que permita la confección de las cuentas nacionales”.

<i>Sección</i>	<i>Sector</i>
1. <i>Erogaciones Corrientes</i> “destinadas a satisfacer las necesidades de operación del Estado derivadas de la realización de sus actividades específicas y aquellas para atender obligaciones emergentes de los intereses de la deuda y contribuciones que no involucran una compensación por bienes vendidos o servicios prestados al fisco cuyos importes no serán reintegrados por los beneficiarios”.	01. <i>Operación</i> 02. <i>Intereses de deudas</i> 03. <i>Transferencias</i> 04. <i>A clasificar</i>
2. <i>Erogaciones de Capital</i> “se generan por la adquisición o producción de bienes de capital que aumentan el activo ...”	05. <i>Inversión real</i> 06. <i>Bienes Preexistentes</i> 07. <i>Inversión Financiera</i> 08. <i>A clasificar</i>
3. <i>Otras Erogaciones</i> “que por su esencia y heterogeneidad no es posible clasificarlas dentro de las secciones precedentes”	09. <i>Erogaciones Figurativas</i> 10. <i>Erog.p/atender la amortización de deudas</i> 11. <i>Erog.p/atender adelantos a proveedores y contratistas</i>

### Clasificación *por Objeto del Gasto*:

“muestra la desagregación de las erogaciones según la naturaleza específica del gasto”. Se divide en partidas principales y parciales.

Combinada con la Clasificación Económica se ordena en la forma siguiente:

Sector <i>Operación</i>	<i>Partida Principal</i> - <i>Personal</i> - <i>Bienes y Servicios</i> <i>No Personales</i>	<i>Partida Parcial</i>  . <i>Bienes de Consumo</i> . <i>Servicios No Personales</i>
Sector <i>Intereses de Deudas</i>	- <i>Intereses de Deudas</i>	. <i>Intereses de la Deuda Pública</i> . <i>Intereses de Otras Deudas</i>
Sector <i>Transferencias-Transferencias</i>		
Sector <i>A Clasificar</i>	- <i>Crédito Adicional</i>	
Sector <i>Inversión Real</i>	- <i>Bienes de Capital</i>  - <i>Bienes de Capital Sin Discriminar</i> - <i>Trabajos Públicos</i>	. <i>Equipamiento</i> . <i>Inversiones Administrativas</i>
Sector <i>Bienes Pre-Existentes</i>	- <i>Bienes Preexistentes</i>	
Sector <i>Inversión</i>	- <i>Inversión Financiera</i>	. <i>Aportes de Capital</i> . <i>Préstamos</i>
Sector <i>Erogaciones Figurativas</i>	- <i>Erogaciones Figurativas</i>	
Sector <i>Erogaciones p/atender la Amortización de Deudas</i>	- <i>Amortización de Deudas</i>	
Sector <i>Erogaciones p/atender Adelantos a Proveedores y Contratistas</i>	- <i>Adelantos a Proveedores y Contratistas</i>	

### **Los Recursos Propios Municipales**

Y en verdad, por sobre todas las funciones y nuevos roles que se les asigne a los municipios, el eje estructural de la gestión municipal es la prestación de servicios a la comunidad generando derechos a la percepción de tasas y derechos.

Ya más acá, en diciembre del año 1977, el gobierno provincial -período no constitucional- dicta la Ley N° 8173 que dispuso que “... las municipalidades deben sancionar el Código Fiscal Municipal que como anexo forma parte de la presente o adecuar sus ordenanzas impositivas a las disposiciones de aquél”, otorgándole para ello un plazo de 60 días.

El Mensaje de elevación del proyecto de Ley expresa que el Código Fiscal Municipal "... ha sido concebido y redactado de manera que se constituye en un patrón mínimo básico al que deberán ajustarse las respectivas normas legales vigentes o que en el futuro se dictaren por parte de los órganos fiscales locales". Y más adelante, al referirse al plazo para que las municipalidades que cuenten con disposiciones similares las adecuen a las normas de fondos del proyecto propuesto, este Mensaje de elevación señala que "Además se dispone que aquellas -municipalidades- que carezcan de ellas -normas tributarias-, apliquen tales normas con carácter obligatorio, ... con vigencia a partir del 1° de enero de 1978".

Es decir, el esquema propuesto fue de adecuación obligatoria de las normas tributarias municipales en nuestra Provincia. No debemos olvidar la época de su sanción, pero sí es necesario recalcar que, la "obligación" es citada por el Mensaje, pero el texto de la Ley no contempla una exigencia de ese tipo. Únicamente contempla el texto, no más allá de la "adecuación".

Este Código Fiscal Uniforme fue adoptado por la mayoría de los municipios de la Provincia, pero las Municipalidades de Rosario y de Santa Fe, lo dictaron agregando versiones propias de otros tributos locales, y a su vez, algunas otras municipalidades hicieron aplicación parcial de las normas del modelo propuesto.

El ordenamiento fiscal provocado por dicho Código -fue obligatoria su adopción en sus comienzos- continúa hasta la actualidad, ya que todavía se encuentra en vigencia.

Ese criterio de obligatoriedad fue variando, fundamentalmente desde los años 80s, época en la que entra en vigor el régimen democrático en el país y en nuestra Provincia, permitiendo flexibilizaciones de hecho -porque la Ley no se modificó- y la aplicación de ciertas normas fue, y es, efectuada de acuerdo con las posibilidades al alcance de cada municipalidad, como ya se verá más adelante.

Privó en los 80s y siguientes, la flexibilización en base al concepto de la "adecuación" como indicativa y orientativa de las normas a dictar por cada municipio.

### **Contenido del Código Fiscal Municipal**

Siguiendo en línea con la Constitución Provincial vigente -dictada en 1962-, el Código Fiscal Municipal determina en su artículo 1° cuáles serán las obligaciones fiscales que cada Municipio establecerá. Serán tasas, derechos y contribuciones de mejoras.

Es decir, la creación que la Constitución Provincial permite, refiere también en el Código Fiscal Municipal a servicios divisibles únicamente, no estando autorizados los municipios de la Provincia a crear impuestos.

El Código define en la Parte Especial los tributos a aplicarse en jurisdicciones municipales, quedando facultados los municipios a fijar las alícuotas y valores fijos por ordenanza fiscal anual.

A continuación, en sus artículos 3º, 4º y 5º define los conceptos de tasas, derechos y contribuciones de mejoras, respectivamente.

1) *Tasas* son “prestaciones pecuniarias ... que deben obrlarse al municipio como retribución de servicios públicos prestados”.

Es decir, suponen una contraprestación aproximadamente equivalente al costo del servicio prestado. La esencia de la tasa es la existencia de un servicio prestado por el municipio. Esta imposición o exigencia configura un exceso de poder cuando el mismo no se cumple o no se presta.

El artículo 7º de la Ley 11.123, que introdujo la reforma fiscal del año 1993 orientada por la adhesión provincial al Pacto Federal para el Crecimiento, el Empleo y la Producción, declara que “Las tasas municipales, en general, deben constituir la retribución de un servicio efectivamente prestado y guardar una razonable relación con sus costos directos e indirectos que genere dicha prestación”.

Si se demuestra que el servicio que debe respaldar a una tasa no se ha prestado, falta el sustento o fundamento jurídico de su existencia. Han habido casos de rectificaciones judiciales en tal sentido, cuando se han comprobado “no prestaciones de servicios”.

Al respecto Fonrouge (2004), define la “tasa” de la siguiente forma “... es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado ...”, y luego agrega “... la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una ‘ventaja’ o ‘beneficio’ individual, sino tan solo, que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación, por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido (desarrollo de alguna actividad, propiedad o uso de bienes, realización de gestiones o trámites, etc.)”.

Y el mismo autor, dice que “Los servicios del Estado se organizan en función del interés público, y no del particular. Cuando se aplica una tasa por inscripción de actos jurídicos ... se contemplan razones de seguridad pública y de certeza del derecho, cuando se inspeccionan comercios, establecimientos fabriles o que desarrollan tareas peligrosas o insalubres, se atiende a circunstancias de seguridad colectiva, de salud pública, de higiene del trabajo; cuando se organizan servicios de alumbrado, limpieza de calles, aguas corrientes y desagües, se tiene en mira el interés de la colectividad. Que esas tareas reporten beneficios o ventajas de orden individual es cuestión accidental o accesorio, y no es extraño el caso de que pueda derivar en perjuicio del obligado al pago de la tasa, como ocurre en el supuesto de sanciones derivadas de un régimen de vigilancia de

tarifas y precios, por ej., pues *la tasa es exigible en tanto se lleve a cabo la actividad administrativa prevista por la ley*, aunque el afectado no hubiere requerido el servicio o no recibiere la visita de los funcionarios”.

Es decir, la obligación pecuniaria se transforma en carga -por el poder de imperio-de un individuo al margen de la utilización real del servicio. Un servicio se organiza y se presta en función del interés público que persigue el Estado de satisfacer las necesidades colectivas.

Entre las tasas del régimen municipal, la de mayor relevancia es la Tasa General de Inmuebles definida por el artículo 68° del Código Fiscal Uniforme, modificado por el artículo 8° de la Ley n° 11.123, como “... la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria”.

A los efectos de esta tasa, “... se considera como objeto imponible a cada una de las parcelas correspondientes a inmuebles urbanos, suburbanos o rurales ...”. La llamada “ex -tasa por hectárea” por mantenimiento de caminos rurales, se encuentra incluida en la Tasa General de Inmuebles-Zona Rural.

Respecto a la base imponible para esta Tasa General de Inmuebles, el artículo 72° del Código Fiscal Uniforme dice que “El monto se establecerá en base a las alícuotas que fije la Ordenanza *Impositiva aplicadas sobre la valuación fiscal que la Provincia asigne a dichos inmuebles para la percepción del Impuesto Inmobiliario*”.

En relación a esta base imponible, hay que destacar que la generalidad de las Municipalidades de la Provincia nunca aplicó para la liquidación de esta Tasa General de Inmuebles, la valuación fiscal provincial para el Impuesto Inmobiliario. Adoptar, el catastro provincial con valuaciones con parámetros provinciales, en apariencia, ha resultado inconveniente para los municipios, a través de los años que lleva sancionado el Código Fiscal Uniforme por cuanto en la actualidad continúan aplicando los propios.

Excepcionalmente, el número de entes que así lo hicieron, resulta exiguo o mínimo. La Municipalidad de Santa Fe lo ha adoptado recientemente en 2007.

En los comienzos, desde la aplicación de la Ley n° 8173 a partir de 1978, se dictaron las Leyes N° 8353 (por 1978 y 1979), N° 8732 (prorroga la anterior por 1980 y 1981), y N° 9168 (por 1982 y 1983), permitiendo la flexibilización a todos los entes para aplicar excepcionalmente las

bases imponibles que ya venían utilizando con anterioridad. Pero como esas flexibilizaciones fueron por tiempo determinado -no más allá del año fiscal 1983- desde aquellos tiempos no se dictaron otras flexibilizaciones de ese tipo.

Todos los entes adujeron, como motivos explicativos de la no aplicación de la valuación fiscal provincial del Impuesto Inmobiliario, el hecho de tener montados catastros propios de propiedades, ya sea con valuaciones fiscales municipales propias como los casos de Rosario y Santa Fe, o bien, montados sobre la base imponible representada por los “metros lineales de frente” o “metros cuadrados de superficie” de las propiedades, o bien, una combinación entre ambas. El hecho en sí fue radicado en el costo resultante en su momento de la conversión de los catastros en los términos aplicados por el artículo 72° del Código Fiscal Uniforme-Ley N° 8173.

A la fecha no se conocen planteos judiciales ni resoluciones sobre la aplicación distinta respecto a este tema de base imponible “propia”.

Otras tasas son, la Tasa de Remate que se aplica sobre la venta de hacienda en remates efectuados en jurisdicción municipal, y la Tasa de Actuaciones Administrativas y Otras Prestaciones que se tributan -estas últimas- por medio de sellados por todo tipo de gestión que se pretenda realizar en un municipio que no tenga un tratamiento fiscal especial, incluyéndose entre otros los permisos de edificación, inscripción de profesionales, los relativos a bonos y rifas, y las demás prestaciones que se establezcan en virtud de ordenanzas especiales y que exijan a los contribuyentes contraprestaciones pecuniarias.

2) Los *Derechos* son definidos por el artículo 4° del Código Fiscal Municipal como “... las obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia, u ocupación de espacio de uso público”.

En general, son servicios de carácter “facultativos” en los que se requiere una actividad de la administración municipal. Es decir, el contribuyente “facultativamente” solicita o requiere que la municipalidad efectúe o exteriorice una acción o servicio.

Entre los Derechos, el de mayor relevancia económica es el Derecho de Registro e Inspección cuyo hecho imponible refiere a los servicios que cada municipio presta destinados a “registrar y controlar” distintas actividades que se desarrollen en su jurisdicción preservando la “salubridad, seguridad e higiene” entre otros hechos. La Ley N° 11.123 amplió la aplicación de este Derecho a “todos los demás servicios prestados que no estén gravados especialmente”. El espíritu de este agregado tendió a otorgarle mayor consistencia tributaria a la aplicación del Derecho de Registro e Inspección abarcando en su contenido a todos los servicios que realice la administración municipal hacia los responsables o sujetos imponibles del mismo.

Otros Derechos con relativa importancia recaudatoria son el Derecho de Cementerio por los servicios municipales que se presten; Derecho de Acceso a Diversiones y Espectáculos Públicos por los controles e inspecciones por cuestiones de seguridad, higiene, moralidad y costumbres; Derecho de Abasto, Matadero e Inspección Veterinaria en razón del control de la matanza e inspección veterinaria de animales en mataderos autorizados y municipales; Derecho de Ocupación del Dominio Público por el uso diferencial del espacio público concedido por la municipalidad; y Permisos de Uso por la cesión del uso diferencial de bienes municipales.

3) Las *Contribuciones de Mejoras*, que son “... las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código o sus Ordenanzas Fiscales Complementarias, están obligados a pagar al Municipio, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros” según definición del Código Fiscal Municipal-Ley N° 8173.

Para poder aplicar este tributo es necesario que una obra determinada sea declarada por Ordenanza del Concejo Deliberante, de interés municipal y sujeto su financiamiento al pago de una “contribución de mejoras” por parte de los vecinos frentistas o afectados titulares de inmuebles en el radio que la municipalidad considere que se generen los “mayores valores” o “plusvalías”.

Generalmente, al costo de las obras se le hace coincidir con el valor de la plusvalía total y se lo divide o reparte entre los afectados. Es una cuestión de práctica que se aplica en la mayoría de los casos porque resulta muy difícil, y hasta casi imposible, determinar con exactitud el mayor valor o incremento del valor de los inmuebles como consecuencia de la realización de una obra determinada.

Para estos casos en que se planean obras para ser financiadas por contribuciones de mejoras, desde el gobierno provincial, la “ex – Secretaría General de Acción Comunal” dictó oportunamente una Resolución en carácter de apoyo y asesoramiento para las autoridades municipales contemplando los requisitos necesarios para la implementación de un “Registro de Oposición” de los frentistas y/o futuros contribuyentes para determinar el grado de aprobación o rechazo a la misma.

Es muy importante conocer el grado de aceptación para poder planificar el financiamiento completo del proyecto de obra y no quedar sujetos a los avatares de una recaudación no acorde con el ritmo de los trabajos contratados.

## Consecuencias del Pacto Fiscal de 1993 y la Ley N° 11.123

Con la sanción de la Ley 11.094 del 30-11-1993 la Legislatura de nuestra Provincia aprueba el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento suscripto entre los Gobernadores de las Provincias y el Presidente de la Nación el 12-8-1993, de gran significación fiscal, que planteó la coordinación de esfuerzos del gobierno provincial en materia desregulatoria de distintas actividades económicas.

A través del Pacto se comprometió a enviar a la Legislatura distintos proyectos de Leyes que referían a asuntos convenidos a reformarse en las jurisdicciones provinciales, entre ellos, y particularmente por el artículo PRIMERO-Apartado 2) el Poder Ejecutivo provincial se comprometió a “... derogar de inmediato los impuestos provinciales específicos que graven la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica, incluso los que recaen sobre la autogenerada, y Servicios Sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico. Asimismo, se derogarán de inmediato las que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el *uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo*”.

Y se complementa el Acuerdo Fiscal, comprometiéndose el Poder Ejecutivo provincial a promover “la derogación de Tasas Municipales que afecten los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales detallados ...”.

En el mismo párrafo, la redacción del Pacto continúa expresando que “Igual actitud se seguirá respecto de las Tasas Municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación”.

Y en el final del inciso b) del apartado 5) del referido artículo PRIMERO, el Poder Ejecutivo provincial adquiere el compromiso de “Recomendar a los municipios la modificación de las Tasas Viales y de Mantenimiento de Caminos o de otras similares a fin de que no superen el 0,40% del 80% del valor de mercado de los inmuebles suburbanos o del valor de la tierra libre de mejoras y se ajusten en todo caso al costo que derive de la prestación efectiva del servicio retribuido”.

El sentido de estos acuerdos pactados por el Poder Ejecutivo provincial y convertidos en la Ley 11.194, con orientación hacia los municipios, ha sido la disminución o atenuación del impacto o incidencia del sistema tributario municipal sobre las actividades económicas de la producción.

La extensión de estos acuerdos a los municipios se enmarca el artículo 67° del Código Tributario Municipal-Ley N° 8173 que establece lo siguiente, “Cuando la Provincia suscriba convenios con otras jurisdicciones en materia tributaria, el Municipio observará las normas de los



mismos que le sean aplicables”. En virtud de esta norma, el compromiso del Poder Ejecutivo provincial con la Nación, alcanza a ser aplicado a su régimen municipal. Este artículo del Código se inspira en la armonía tributaria que deben respetar los tributos municipales en nuestra Provincia.

Como se ha visto, el eje de los acuerdos lo representaba “la efectiva prestación” de servicios municipales y el “ajuste al costo” resultante.

Ambos criterios son independientes de la capacidad contributiva del contribuyente. Refieren al servicio en sí y no a la producción. Apuntan directamente a uno de los recursos más importantes de las Municipalidades como es el Derecho de Registro e Inspección -también tildado de impuesto- ya que sus alícuotas responden al monto de ventas -o producción- y no al costo del servicio que tiene el Estado municipal para prestarlo.

Este acuerdo, con implicancias en lo municipal, constituyó la pieza local -vía Provincia- de la política nacional de aquel momento en que se propugnaba el sostenimiento de un esquema de crecimiento con mayor empleo y en condiciones de estabilidad -reinaba plenamente el régimen de convertibilidad entre el peso argentino y el dólar estadounidense-. La pretensión del acuerdo fue “contribuir con la reducción de los elementos componentes del denominado ‘*costo argentino*’” según lo señala el Mensaje N° 1375 del 20-8-1993 de elevación del proyecto de Ley por parte del Poder Ejecutivo provincial a la Legislatura.

En virtud de lo acordado, se sanciona la Ley N° 11.123 el 30-12-1993, que contiene la adaptación tributaria provincial y en su TÍTULO III – De las Municipalidades y Comunas, en un Capítulo Único establece “las Modificaciones al Régimen Impositivo” municipal recogiendo el espíritu del Pacto detallado anteriormente, en donde se les otorga un plazo de 60 días -prorrogables- a todos los entes para adecuar sus Ordenanzas Impositivas a los temas señalados y también a las normas de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos (artículo 6° Ley N° 11.123).

Seguidamente, como ya hemos visto, recoge el criterio general que “Las tasas ... deben constituir la retribución de un servicio efectivamente prestado y guardar una razonable relación con los costos directos e indirectos que genere dicha prestación” (artículo 7° Ley N° 11.123).

A su vez, por el artículo 10° la Ley establece que en un plazo de 90 días de la vigencia y prorrogables por 30 días más, compromete al Poder Ejecutivo provincial a elevar a las Cámaras Legislativas un proyecto de Código Tributario Municipal Modelo, debiendo propiciar un mecanismo de coordinación y consulta a todos los entes del sector.

Con la sanción de la Ley N° 11.123 se inició en la Provincia el proceso de adaptación de las normas tributarias provinciales y municipales, culminando este último el 29-4-1994 cuando el

Poder Ejecutivo provincial elevó a la Legislatura el Mensaje N° 1476 acompañando el proyecto de Código Tributario Municipal Modelo para su tratamiento y sanción pertinente.

Ha transcurrido el tiempo desde aquella época y el mencionado proyecto únicamente ha tenido estado parlamentario dentro del Poder Legislativo provincial, no habiendo alcanzado, ni siquiera a ser sometido a los estudios de Comisiones internas, quedando relegada su sanción y evidenciando la falta de decisión -y voluntad- política en su aplicación, máxime teniendo que en la actualidad las circunstancias y escenarios económico y político en que vive el país han cambiado en gran medida los objetivos perseguidos.

Es por todo ello que hasta la actualidad han regido, y rigen las disposiciones de la Ley N° 8173 en materia tributaria municipal como marco de referencia para todos los entes del sector, tal como se ha descrito anteriormente pero con el espíritu y las modificaciones introducidas por los artículos 7°, 8°, 9° y 11° de la Ley N° 11.123 vigentes a partir del 1° de enero de 1994.

Las consecuencias derivadas de la aplicación de su artículo 12° serán tratadas más adelante, al referirnos a las participaciones de impuestos provinciales como recursos municipales.

Como dato importante a destacar, esta Ley en su artículo 4°-punto 2, introduce la exención de Municipalidades y Comunas de la Provincia al aporte patronal obligatorio sobre las remuneraciones de personal en relación de dependencia a los efectos de la Ley N° 5110 de Aportes Sociales.

De igual manera, por el artículo 14° deroga la Ley N° 3139 que refería a la imposición del 5% para Municipalidades y 10% para Comunas sobre las participaciones de Impuesto Inmobiliario que se efectuaban para destinarlas al sector de salud provincial. Significaba una imposición de vieja data (año 1949) que en forma controversial fue aplicada a través de los años, materializándola en forma de retención efectuada al cierre de los balances anuales de participaciones a Municipalidades y Comunas, como recurso del Presupuesto provincial.

### **Las Participaciones de Impuestos**

Como hemos visto, el origen de la coparticipación impositiva a las municipalidades tiene estrecha relación con las limitaciones que éstas tienen en materia tributaria y, por lo tanto, en el financiamiento de sus gastos mediante recursos propios. Hay que tener en cuenta que el monto global a fijar a dicha coparticipación depende de la decisión política de fortalecer o no el régimen municipal y de los objetivos a cumplir por el mismo. Este tiene relación con el grado y la cuantía de los servicios indivisibles que tienen prestación compartida entre la Provincia y las Municipalidades y Comunas. Es decir, que el monto que surja para coparticipación al Sector sea equivalente a las necesidades de financiamiento de los servicios indivisibles que preste.

El cubrimiento de la brecha existente entre los recursos y el gasto que realizan los gobiernos locales para satisfacer las demandas de bienes públicos, denominado también “déficit vertical”, es realizado con entregas de fondos desde un nivel central de gobierno hacia uno inferior, como producto resultante de acuerdos de gobierno o coordinación entre ambos.

El esquema de coordinación fiscal o financiera existente en nuestra Provincia es el de la participación de impuestos o coparticipación de los que se recaudan centralmente y luego se distribuyen hacia los gobiernos locales. De la misma manera la Nación recauda impuestos que luego distribuye a las Provincias, y éstas también lo vuelcan hacia abajo.

Consiste en la concentración de la recaudación de un conjunto de impuestos en el nivel central, que actuando como agente recaudador luego, bajo ciertas pautas o criterios previamente establecidos los distribuye a los gobiernos locales.

Digamos, que la modalidad de las participaciones concebidas de la forma descripta, permite obtener ciertas ventajas, tales como evitar la doble imposición y la superposición de las administraciones tributarias, lográndose la unificación de la política fiscal. De esta forma, los gobiernos locales tienen la posibilidad de contar con recursos que por sí solos no los podrían obtener. Estas ventajas se alcanzan con el máximo de sacrificio de la autonomía y de la responsabilidad fiscal de los gobiernos locales.

La hipótesis central de la teoría normativa del federalismo fiscal (o “economía de los gobiernos locales”) establece que los niveles inferiores de gobierno están mejor informados sobre los gustos y preferencias de la comunidad y, en consecuencia, pueden ofrecer una mejor combinación de gastos y recursos en la prestación de servicios. De igual manera, la mayor proximidad entre los ciudadanos (principal) y los políticos y burócratas (agentes) posibilita un mejor control comparado con la situación que se da en los niveles superiores de gobierno. La determinación de las responsabilidades funcionales de cada nivel de gobierno es anterior al establecimiento de los criterios que definan un régimen de coparticipación de impuestos.

Los criterios aplicados para realizar la distribución secundaria al sector municipal han sido heterogéneos. Pero detrás de esos criterios, predominan los devolutivos y los de proporcionalidades. Durante la década en estudio, se ha apuntalado la recaudación propia de los municipios que por sus mayores poblaciones han debido enfrentar una alta demanda de servicios. Así podemos observar en **Cuadro A.9.** del **Apéndice A final**, el avance que han tenido entre 1991 y 2001 las municipalidades en detrimento de las comunas que disminuyeron en el 11,9% sus participaciones.

## El Régimen de Participaciones Vigente

El régimen de coparticipación impositiva entre la Provincia de Santa Fe y sus municipios está compuesto por distintas normas, en las que cada una establece un sistema particular de distribución de las recaudaciones de impuestos. Contemplan tratamientos diferentes en referencia a la masa a coparticipar y a los criterios de distribución entre todos los entes locales.

Las normas fueron sancionadas en distintas épocas por lo que contienen criterios distintos de reparto, tornándose la distribución en el producto de un régimen fragmentario. Únicamente la distribución es unificada para Impuestos Nacionales e Ingresos Brutos provincial. En éstos se extrapolan datos de los censos de población utilizándose proyecciones que varían cada tres años, pero en Impuesto Inmobiliario por ejemplo, se toman datos del último censo definitivo.

Los recursos que ingresan al Tesoro Provincial y son participables se distribuyen primariamente entre la Provincia y el conjunto de municipios de la forma que se muestra en el **Cuadro 4** de la página siguiente, así como también los provenientes de la Caja de Asistencia Social -Lotería- y la Empresa Provincial de la Energía.

El factor distributivo de población puede ser considerado como proporcional, ya sean datos proyectados como definitivos de censos estadísticos, y está directamente relacionado con la magnitud de servicios públicos locales a prestar y el número de habitantes que los deben recibir.

Los prorrateados de recursos propios y de emisiones de liquidaciones de impuestos en cada distrito conjuntamente con los proporcionales, son considerados de tipo devolutivo, es decir, que favorecen más a los entes con mayor grado de desarrollo, tales como mayor recaudación propia con mayor capacidad contributiva, es decir, donde “hay más, vuelve más”. En tanto que el criterio de distribuir en partes iguales puede ser considerado como redistributivo, es decir, que favorece más a los entes de menor grado de desarrollo y de menor magnitud, compensando la relativa debilidad de sus bases tributarias.

La distribución secundaria entre los municipios se realiza conformando coeficientes en el que participan los criterios con las características que se señalan, en el porcentaje indicado en cada caso como exhibe el **Cuadro 5** en la página 87 siguiente de este trabajo.

También pueden observarse en **Cuadros A.14. y A.15.** del **Apéndice A**, el Índice de Impuestos Nacionales definitivos para el Ejercicio 2002 establecido por Decreto N° 2845/03 y los coeficientes de distribución secundaria de Impuestos Nacionales e Ingresos Brutos, Inmobiliario y Patente de Automotores de los porcentajes de distribución primaria asignados a Municipalidades y Comunas.

**Cuadro 4. Distribución Primaria de Participaciones**

Régimen	Recursos Coparticipables	Distribución Primaria		
		Rentas Generales	Municipios	Otros
Ley 7457 y modific.	<u>Impuestos Nacionales</u> Municipalidades 1ª y 2ª Categ Comunas	<u>86,5628%</u>	<u>13,4372%</u> 8 % 2,76 %	
Ley 9595	<u>Impuesto a los Ingresos Brutos provincial</u> Municipalidades 1ª y 2ª Categ Comunas	<u>86,5628%</u>	<u>13,4372 %</u> 8 % 2,76 %	
Cód.Fiscal art. 120°	<u>Impuesto Inmobiliario provincial</u> (Ley 10.989 original)	<u>50%</u>	<u>50%</u>	
Cód.Fiscal art. 278°	<u>Impuesto a la Patente Única sobre Vehículos</u> (Ley 10.399 original)	<u>10%</u>	<u>90%</u>	
Ley 11.105	Vencimientos ejerc anteriores Patente		<u>100%</u>	
Ley 5317	<u>Impuesto a las Actividades Hípicas</u> arts. 7° y 10°		<u>20%</u>	60% Caja de Jubilaciones
Ley 8269	<u>Lotería, Quiniela y Quini 6</u> resultados netos de cada ejercicio (Caja de Asistencia Social)		<u>20%</u>	20% Fdo. Escolar 40% Fdo.Asistencia Salud Pca
	Restantes actividades de la Caja			40% Mrio. Educac.Pcia.
				50% Mrio. Educac.Pcia.
Leyes 7797 y 10.014	<u>Emp.Prov.Energía</u> (entradas brutas s/facturaciones energía eléctrica)		<u>6%</u>	50% Fdo.Pcial Salud Pca

Fuente: elaboración propia

**Cuadro 5. Distribución Secundaria de Participaciones**

<b>Participaciones</b>	<b>proporcional Población</b>	<b>devolutivo Recursos Propios</b>	<b>redistributivo Partes Iguales</b>	<b>devolutivo Emisión Liquidación Distrito</b>	<b>devolutivo Proporcional s/magnitud</b>	<b>Total</b>
<u>Nacionales</u>						
Municipalidades 8 %	40%	30%	30%			100%
Comunas 2,76 %	80%		20%			100%
Municip. 1ª Cat 2,6772%					s/índice en Municipalid	100%
<u>Ingresos Brutos</u>						
Municipalidades 8 %	40%	30%	30%			100%
Comunas 2,76 %	80%		20%			100%
Municip. 1ª Cat 2,6772%					s/índice en Municipalid.	100%
<u>Inmobiliario</u>						
Municip y Comunas 50%	20%			80%		100%
<u>Patente Automotores</u>						
Vtos.del ejercicio 90%				100%		100%
Vtos.ejerc.anteriores 100%				100%		100%
<u>Actividades Hípicas</u>						
Municip y Comunas 20%					s/ventas boletos de sports	100%
<u>Lotería -utilidades-</u>						
Rosario 40%						100%
Santa Fe 20%						100%
Municipal. 2ª Cat 20%	100%					100%
Comunas 20%	100%					100%
<u>E.P.E. -contrib.por vtas-</u>						
Municip y Comunas 6%					s/facturac.. c/localidad	100%

Fuente: elaboración propia

## **Impuestos Nacionales**

Con relación a los Impuestos Nacionales, mencionaremos que se han establecido acuerdos o pactos entre la Nación y las Provincias que han fijado garantías máximas y mínimas de distribución para éstas últimas que han incidido en los niveles de coparticipación hacia el sector municipal. Así podemos citar los derivados de la Ley Nacional N° 24.130 ratificatoria del Acuerdo del 12 de agosto de 1992, y los sucesivos compromisos que le siguieron, entre ellos el derivado del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del año 1993, ya citado.

El sistema de distribución de Impuestos Nacionales, vigente en el período considerado -y hasta la actualidad- está contenido en la Ley 7457 con la modificación introducida por la Ley 8437 en el año 1979. Esta última es la que le introdujo los porcentajes de distribución que se aplican, es decir, el 8% a todas las municipalidades -1ª y 2ª Categoría-, del remanente de la recaudación el 3% a Comunas -2,76% del total-, y del nuevo remanente el 3% a las dos municipalidades de 1ª Categoría -2,6772% del total-, alcanzando el 13,4372%. Anteriormente, eran 10%, 5% y 5% respectivamente, totalizando la distribución el 18,775% del total.

Los impuestos que se distribuyen son los gravámenes nacionales que se reciben en la Provincia de acuerdo al régimen Federal. La Ley 7457 (t.o. 1980), mencionaba y aún sigue mencionando actualmente la Ley Nacional 20.221 y sus modificatorias, a pesar de que la distribución de la Coparticipación Federal a las Provincias se efectúa -también, todavía- por el “régimen transitorio” de la Ley Nacional 23.548 que rige desde el año 1988, prorrogada, con modificaciones, “automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo”. Esto es así, ya que se encuentra pendiente la sanción de un nuevo régimen de distribución entre Nación y Provincias, conforme lo estableció la reforma a la Constitución Nacional de 1994. Y en este caso, debe resultar como producto de una Ley Convenio, es decir, que el Congreso Nacional debe sancionar una Ley en que previamente esté acordada convencionalmente entre todas las Provincias el texto correspondiente. Distinto fueron, tanto el régimen de la Ley 20.221 como el actual de la Ley 23.548, que surgieron como imposiciones estrictas desde el Gobierno Nacional.

Nuestra Provincia de Santa Fe adhirió por Ley 10.197 publicada en el Boletín Oficial el 1º de agosto de 1988, “sin limitaciones ni reservas” al régimen de esa Ley Nacional 23.548, estableciendo la no aplicación por municipalidades y comunas de gravámenes locales en pugna con los coparticipados por esta Ley Nacional, y además que “el régimen de coparticipación a los Municipios y Comunas -de la Provincia- deberá operar bajo las condiciones de remisión automática y quincenal de los fondos que se distribuyan”, y así son realizadas las transferencias de este origen.

Para efectuar la distribución entre las municipalidades se utilizan parámetros referidos a población, recursos percibidos y partes iguales, y entre las comunas parámetros de población y partes iguales.

El parámetro de población, tanto para municipalidades (40%) como para comunas (80%) de acuerdo a la Ley N° 7457 (t.o. 1980) refiere a cifras provenientes de proyecciones intercensales que debe proveer el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos -I.P.E.C.- “en base a los datos y estimaciones de que disponga al mes de octubre de 1978”. La validez de estos prorrateadores es por tres años, y se comenzaron a aplicar a partir del 1° de enero de 1979. Luego, el primer cambio operó a partir del 1° de enero de 1982, ya que se conformaron con los datos de proyecciones de población que el I.P.E.C. hubo de informar en el mes de octubre de 1981.

Estos prorrateadores, de acuerdo al artículo 4° de la Ley N° 7457 (t.o. 1980), como hemos visto, tienen la particularidad de conformarse con asignaciones de población a Municipalidades y Comunas basados “en datos y estimaciones” del I.P.E.C., resultando así, proyecciones de población para cada ente en cada año correspondiente a la década que vaya transcurriendo de acuerdo a las variaciones intercensales que se produzcan en función de las respectivas tasas de crecimiento poblacional.

Este procedimiento no permite la utilización de cifras obtenidas de un relevamiento censal definitivo en cada localidad para obtener los prorrateadores correspondientes para la distribución, pero sí sustentan las estimaciones respectivas. El mismo se ha dinamizado con la aplicación de proyecciones para cada ente en cada año con validez por tres ejercicios.

La incidencia de la población en el índice general de distribución para Municipalidades es del 40% y en Comunas es del 80%, según Ley N° 7457 (t.o. 1980).

El parámetro de recursos percibidos por las Municipalidades en cada año anterior se aplica exclusivamente en la distribución para estos entes únicamente, e incide en el 30% del total del índice general. De acuerdo a la Ley N° 7457 (t.o. 1980) se excluyen “los provenientes del crédito y las participaciones provinciales”. En tal sentido, el Poder Ejecutivo provincial dictó el Decreto N° 1934 del 23/7/2001, entendiéndolo a los efectos de la aplicación de este parámetro, “como recursos percibidos a los provenientes o emanados del poder fiscal municipal cuya fuente se origina en la tributación contenida en el Código Fiscal Municipal y las ordenanzas tributarias complementarias que dicten de conformidad con las leyes fundamentales de su esfera de competencia”. Es decir, los recursos que se han tratado en nuestro anterior punto “Los recursos propios municipales” y siguientes.



Y por último el parámetro de partes iguales entre todas las Municipalidades incide en el 30%, y entre todas Comunas en el 20%. Como ya se ha señalado, el mismo tiene carácter redistributivo porque favorece a los entes de menor magnitud.

### **Aplicación de los Índices. El Efecto Financiero Distorsivo**

Los índices para distribución entre las Municipalidades en cada ejercicio son confeccionados con periodicidad anual como consecuencia de la utilización de los recursos propios percibidos en el año anterior, a lo que se le agrega la variación cada tres años de la proyección de la población. Pero ocurre que operativamente, el índice para la distribución que debe resultar definitiva en un determinado ejercicio, es obtenido por distintos motivos sobre las postrimerías de ese ejercicio, y cuando no, recién en el siguiente. Mientras tanto, la distribución se efectúa “provisoriamente” aplicándose sobre la base de recursos de dos ejercicios anteriores, o sea, del penúltimo, y no del último o anterior como indica la Ley. Es decir, las transferencias mensuales, entre Municipalidades, de esta coparticipación de Impuestos Nacionales, y también la de Ingresos Brutos que utilizaba estos mismos índices de acuerdo con la Ley N° 9595, y luego por la Ley N° 12.397, son efectuadas en el carácter de “provisorias”, las que se ajustan definitivamente al confeccionarse la Cuenta de Inversión anual en el Gobierno Provincial, obviamente en el siguiente ejercicio o año, para uno ya cerrado. Y además, este ajuste “intermunicipalidades” opera en cuotas mensuales a partir del comienzo -y durante gran parte- del ejercicio siguiente al de la confección del Balance Provincial, de acuerdo a normas establecidas por el Decreto N° 0057 del 17/01/1996.

Este ajuste anual por aplicación de los índices definitivamente, sobre la base de los recursos percibidos en el año anterior como dice la Ley, recién se produce cuando se confecciona la Cuenta de Inversión provincial, en la que se aplican con carácter definitivo. No debemos olvidar que durante todo el transcurso del ejercicio fiscal que correspondió a la Cuenta de Inversión confeccionada, se estuvieron distribuyendo mensualmente transferencias de coparticipación por estos impuestos en forma “provisoria”, utilizándose en ese carácter “provisorio” los índices que tuvieron el carácter de definitivos para efectuar el ajuste y cierre de la Cuenta del ejercicio inmediato anterior.

Por distintos motivos operacionales, se puede observar una distorsión del espíritu legal, ya que al determinarse los ajustes de distribución definitiva -en el ejercicio siguiente al de la distribución “provisoria”-, y los mismos ponerse en ejecución a su vez en el siguiente ejercicio conforme al Decreto N° 0057/96 citado -retener a quienes recibieron de más y simultáneamente pagarles a quienes recibieron de menos-. Esta distorsión operativa tiene carácter financiero, y la misma se produce por cuanto la distribución conforme a la Ley opera “fácticamente” en términos de temporalidad, dos ejercicios posteriores al que correspondía como lo establece la Ley. Es decir,

cada Municipalidad recibe el impacto financiero de un ajuste que se produce, temporalmente, en circunstancias financieras y económicas totalmente distintas al momento al cual correspondía la referencia de los recursos propios percibidos y como manda la Ley N° 7457 (t.o. 1980).

Si a esta cuestión le agregamos que cada tres ejercicios fiscales, deben cambiarse las cifras de las proyecciones para confeccionar el índice correspondiente al 40% de la población, porque su validez así lo establece la Ley, debemos señalar la “endeblez” de la distribución “provisoria” que cada tres ejercicios se produce operativamente, porque el ajuste definitivo se produce posteriormente en el subsiguiente o subsiguientes ejercicios.

Para corregir este efecto financiero no deseado, en síntesis, correspondería a través de una modificación de la Ley N° 7457 (t.o. 1980), establecer que la distribución tenga el carácter definitivo sobre la base de índices que deben estar previamente confeccionados antes del comienzo o inicio de un ejercicio fiscal determinado, es decir, como ejemplo, que en el mes de diciembre de cada año debe confeccionarse el índice que se aplicará a partir del 1° de enero del ejercicio siguiente con carácter definitivo.

Para poder aplicarse de esta manera, sería necesario, también modificar a través de la Ley N° 7457 (t.o. 1980), la conformación de los parámetros referidos a “población” y a “recursos propios percibidos”. Para el referido a la “población”, aún manteniendo la consideración de las proyecciones intercensales, en buena medida sería aconsejable tenerse en cuenta la proyección correspondiente al ejercicio fiscal en el que se aplicará definitivamente el índice. Y para el referido a los “recursos propios percibidos”, los mismos debieran referirse al año inmediato anterior al de confección del índice.

Sobre la base de estas dos últimas variantes, se considera que se estaría en condiciones de poder confeccionarse en el mes de diciembre de cada año o ejercicio, un índice que permita efectuar, a partir del 1° de enero siguiente, la distribución definitiva de las transferencias mensuales de coparticipación, sin ocasionar posteriormente necesidades de efectuar ajustes que respondan a circunstancias de distinto contexto financiero y económico y provoquen consecuencias no deseadas legalmente.

### **Impuesto a los Ingresos Brutos**

La recaudación de este Impuesto se distribuye a Municipalidades y Comunas “de conformidad con el régimen y disposiciones establecidas en la Ley N° 7457, modificada por la Ley N° 8437”, según el artículo 3° de la Ley N° 9595, cuya entrada en vigencia fue a partir del 1° de enero de 1985, según su artículo 4°, y derogada por la Ley N° 12.397 complementaria del Presupuesto 2005, a partir del 1°/01/05. Vale decir, que su distribución se efectúa de igual forma

que los Impuestos Nacionales, conforme se ha puntualizado anteriormente, y teniendo en cuenta las mismas consideraciones. De la recaudación total del Impuesto se distribuía al conjunto el 13,4372 %.

Por el período en estudio que nos ocupa, así de esta forma se distribuyó durante los años 1991, 1992 y 1993.

A partir de 1994, por la vigencia del Pacto Federal para el Crecimiento, el Empleo y la Producción al que la Provincia adhirió, se produce una sustitución de impuestos provinciales no coparticipables como Sellos y Ley N° 5110 -por ciertas derogaciones de acuerdo al compromiso asumido- por un incremento en las alícuotas del impuesto a los Ingresos Brutos -y también por derogaciones para ciertas actividades-. Es decir que, de este Pacto surgió que la Provincia produjo reducciones en Sellos y Ley N° 5110, compensándolas con un aumento en la presión fiscal total de Ingresos Brutos.

En efecto, mediante la Ley N° 11.123 que introdujo la reforma fiscal con vigencia a partir del 1º/1/1994, se estableció en su artículo 12º que a partir de esa fecha, la participación a los Municipios, si bien se mantenía como lo determinaba la Ley N° 9595, la masa coparticipable se calcularía “deduciendo primariamente el monto del incremento” que se obtuviera “como consecuencia de la sustitución de la recaudación de impuestos no coparticipables, emergentes de la reformulación de la estructura tributaria provincial producida con motivo de la firma del Pacto Federal suscripto el 12 de agosto de 1993”.

Paralelamente estableció en el segundo párrafo de ese artículo 12º, una especie de garantía de coparticipación mensual a recibir por todos los entes del sector equivalente a “un monto igual al promedio mensual que por dicho concepto se distribuyó durante el año 1993” como “coparticipación primaria, global anual” (esto último mencionado por el 4º párrafo).

Al obtenerse “las cifras definitivas de recaudación semestral por los tributos de Ingresos Brutos, Ley N° 5110 y sobre los Actos Jurídicos se calculará el monto efectivamente sustituido en concepto de estos dos últimos gravámenes a efectos de su deducción ...” dice el tercer párrafo del citado artículo 12º. Luego de efectuada la sustitución, de existir excedente “el mismo se distribuirá conforme a la normativa vigente respecto de la coparticipación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a Municipios y Comunas”.

En síntesis, el monto sustituido con Ingresos Brutos surgió de comparar la recaudación efectiva de Sellos y Ley N° 5110 con la que hubiera existido si se hubiera mantenido la estructura tributaria del año 1993.

La metodología que permitió comparar la recaudación efectiva a partir de 1994 con la que hubiese resultado de no haberse efectuado la reforma tributaria de 1993 fue reglamentada por el Decreto N° 2111 del 02/08/1994.

El mismo estableció en su artículo 1º, para el Impuesto sobre los Actos Jurídicos, la mecánica de determinar “la diferencia resultante en cada semestre entre la recaudación calculada para el mismo sobre la base del promedio mensual de recaudación producida en el último trimestre de 1993, ajustada conforme a las pautas de crecimiento económico y variación de precios previstas para el ejercicio, y la recaudación efectiva producida por este concepto en el mismo período”.

Para la Ley N° 5110 de Aportes Sociales, se distinguieron los meses de Febrero a Junio y de Agosto a Diciembre, pero en cada semestre, para determinar la diferencia resultante entre la recaudación calculada sobre la base del promedio mensual de recaudación producida en el último trimestre de 1993, ajustada conforme a las mismas pautas señaladas para Sellos, y la recaudación efectiva producida por ese concepto en el mismo período. Para los meses de Enero y Julio de cada año, la diferencia a tomar en cuenta era la resultante de promediar los meses de Enero y Julio de 1993 ajustada de acuerdo a las mismas pautas, con la recaudación efectiva producida por este concepto en el mismo período.

A su vez, el artículo 2º estableció que el Ministerio de Hacienda y Finanzas determinaría para cada ejercicio las pautas de ajuste a que se ha hecho referencia.

Y por el artículo 3º se interpretó que el “promedio mensual” a tener en cuenta como garantía, se debía calcular “en base a los montos efectivamente pagados a Municipios y Comunas durante 1993”.

En definitiva, por aplicación de estas disposiciones, se realizó mensualmente a todo el sector una distribución de \$ 4.312.731,24 correspondiente al Impuesto a los Ingresos Brutos, desde el mes de enero de 1994 equivalente a una recaudación de \$ 32.095.460,66 pesos mensuales, en carácter de “monto mínimo asegurado mensualmente” de transferencia.

Luego semestralmente, se procedía a la comparación entre la recaudación “proyectada” según se señaló y la recaudación efectiva obtenida perteneciente a Sellos y a la Ley N° 5110, para proceder a la sustitución de la diferencia equivalente a los importes no recaudados, dentro de la recaudación efectiva de Ingresos Brutos.

De acuerdo con este procedimiento únicamente existieron diferencias a distribuir a favor de Municipalidades y Comunas en ambos semestres del ejercicio 1994, y por un valor del orden de los 6,7 millones de pesos. Luego a partir de 1995 y hasta el año 2001 inclusive, límite de nuestro período de estudio, en todos los semestres de los años hubo diferencias negativas que no

permitieron distribución por coparticipación de Ingresos Brutos más allá del importe mensual “garantizado” que sí fue efectuado mensualmente. Y en realidad, aquellos 4,3 millones mensuales arrojaron un orden de 51,7 millones anuales “efectivamente participados” al sector (4,3 mill \* 12). Este comportamiento puede observarse en el **Cuadro N° A.10** del **Apéndice A** final de este trabajo.

Esto último se llevó a cabo, en nuestra opinión, en virtud de haberse mantenido a través de los años, y a partir de 1994, una pauta de referencia que fue en crecimiento lineal ascendente para efectuar la comparación y proyectar los valores de recaudación correspondientes a la estructura tributaria de 1993 pertenecientes a Sellos y a la Ley N° 5110, a sustituir primaria y mensualmente de la recaudación de Ingresos Brutos, que no tuvo igual comportamiento a través de los años. Esto se puede observar en el detalle del **Cuadro N° A.11.** del **Apéndice A** final.

Anualmente las Pautas tuvieron un ritmo de ascenso permanente año a año que al acumularse, de acuerdo con el método de ajuste utilizado, no generaron diferencias positivas a coparticipar al Sector municipal. El comportamiento de las recaudaciones efectivas tanto de Ingresos Brutos como de los impuestos no coparticipables mostraron tendencias dispares, como se verá luego, a través de los mismos años.

### **Impuesto Inmobiliario**

La Constitución Provincial establece en su artículo 107 que los Municipios y Comunas “tienen participación en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del 50% del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata”.

Complementando la disposición constitucional, y con aplicación en el período que estamos considerando, fue sancionada la Ley N° 10.559, el 29 de noviembre de 1990 con vigencia a partir del 1° de enero de 1991, modificando por su artículo 5°, el artículo 115° del Código Fiscal en ese momento vigente (t.o. 1990), estableciendo que “el producto del impuesto inmobiliario” se distribuiría “a los municipios y comunas, 50%”, y “a rentas generales, 50%”. Igualmente estableció que la distribución “se realizará en forma diaria y automática” ... “en función de los parámetros que se establecerán en la reglamentación”.

Hasta su sanción, la distribución secundaria del 50% entre municipalidades y comunas utilizaba en su totalidad el parámetro de la emisión del impuesto en cada distrito para conformar el coeficiente de cada uno a tener en cuenta sobre la recaudación efectiva que se producía. El mismo tenía carácter devolutivo en su totalidad por cuanto, la distribución del 50% de la recaudación retornaba en proporción directa a aquellos distritos en donde existía la riqueza inmobiliaria que la generaba.

Al amparo de las disposiciones de esta Ley N° 10.559, el Poder Ejecutivo provincial dicta el Decreto N° 0478 en fecha 20/2/1991, que reglamentó aquel artículo 115° del Código Fiscal provincial, variando la forma de distribución secundaria, determinando que la misma se efectuaría entre municipalidades y comunas, en el “50% en forma directamente proporcional a la población”, y el otro “50% en forma directamente proporcional a la emisión del impuesto inmobiliario”, de acuerdo a su artículo 2°. Es decir, se redujo a la mitad la distribución sustentada en la emisión, que hasta ese momento había sido en su totalidad.

Se argumentó en sus considerandos, la necesidad de regularizar el régimen vigente -en ese momento- mediante la aplicación de parámetros que estuvieran “relacionados al gasto municipal, y que resulten equitativos para Municipalidades y Comunas”. También, se propiciaba que los mismos fueran “verdaderamente redistribuidores” del ingreso provincial y “no meramente devolutivos de la capacidad tributaria regional”.

El objeto que tuvo este criterio, fue relacionar directamente las necesidades o demandas del gasto municipal en servicios públicos con la cantidad de población que las Municipalidades debían atender en sus Ciudades, exponiendo el mismo Decreto que esta situación no había sido tenida en cuenta anteriormente. Así, las localidades con mayor número de habitantes resultaban con mayor participación en la distribución secundaria del impuesto inmobiliario, en detrimento de las de menor población pero con considerables extensiones territoriales, ya que éstas pasaban a participar en menor cuantía de la nueva distribución.

Los parámetros a utilizar para determinar los coeficientes de distribución, fueron la población resultante del último Censo Nacional suministrada por el IPEC –Instituto Provincial de Estadística y Censos-, y la emisión del impuesto inmobiliario del año inmediato anterior al de su aplicación. Estos coeficientes se aplicaron sobre la recaudación del Impuesto obtenida diariamente y acreditándose automáticamente en las cuentas corrientes de municipalidades y comunas. A esta distribución se le otorgó el carácter de definitiva, y no sujeta a variaciones posteriores.

El efecto de la redistribución que se produjo por la disminución a la mitad en la consideración del parámetro de la emisión del impuesto inmobiliario, hizo que las grandes extensiones territoriales y por consiguiente, con grandes redes de caminos rurales a atender, fundamentalmente distritos comunales con bajo número de habitantes, percibieran el impacto financiero resultante.

Para atenuar esos efectos, se cambia nuevamente la modalidad de distribución secundaria del 50% de la recaudación del impuesto inmobiliario entre municipalidades y comunas, sancionándose en fecha 10/6/1993 la Ley N° 10.989 que modificó otra vez el artículo 115° del Código Fiscal provincial, estableciendo “el 80% en forma directamente proporcional a la emisión

del impuesto”, y “el 20% en forma directamente proporcional a la población”, para cada jurisdicción. Esta forma de distribución secundaria entre municipalidades y comunas es la que se aplicó hasta el año 2001, y sigue vigente en la actualidad.

El parámetro de la población para elaborar el coeficiente de distribución a cada localidad se determinó debían tomarse de los datos oficiales publicados por el INDEC -Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-, correspondientes al último censo de población y vivienda, no pudiendo “utilizarse datos proyectados ni extrapolados”.

Y con respecto a la emisión, se aplica la emisión por distritos del impuesto del año en que se recauda. Es una forma distinta de la que se había establecido en el Decreto N° 0478/91 que era la emisión del impuesto del año anterior.

En su artículo 2° esta Ley N° 10.989 creó un “fondo compensador” para garantizar a municipios y comunas “una suma equivalente a la que le hubiera correspondido por aplicación de los parámetros del Decreto N° 0478/91”. El mismo fue establecido por 180 días, prorrogable mediante decreto del Poder Ejecutivo, atribución que nunca fue ejercida por el Gobierno Provincial, con lo que únicamente tuvo la vigencia que le estableció la Ley originalmente.

Este fondo se constituía en el 60% con aportes del producido del Régimen Federal de Coparticipación antes de la determinación del monto coparticipable a municipalidades y comunas, y el otro 40% se extraía directamente del monto coparticipable a municipalidades y comunas, proveniente del Régimen Federal. Este esquema compensatorio no prosperó, y dejó de aplicarse casi inmediatamente, ya que lo fue por única vez en el año 1993 de sanción de la Ley N° 10.989 que lo creó.

En la actualidad sigue aplicándose la distribución establecida por la Ley N° 10.989 tal como fue descripta, pero sin la utilización del “fondo compensador”.

### **Impuesto a la Patente Única de Vehículos Automotores**

La recaudación de este impuesto coparticipable se distribuye primariamente, en la actualidad, de igual manera que lo había dispuesto la Ley N° 3088 en su creación original. El 10% para Rentas Generales y el 90% para Municipalidades y Comunas.

Luego, en 1976 por Ley N° 7864 se establece una distribución del 20% para Rentas Generales y del 80% para Municipalidades y Comunas. Al año siguiente, en 1977 por Ley N° 8033 se cambió nuevamente distribuyéndose el 50% para Rentas Generales y el otro 50% para Municipalidades y Comunas.

Y en 1989, por Ley N° 10.399 que sustituye el Título Séptimo del Libro Segundo del Código Fiscal provincial (t.o. en 1986), introduce el artículo 268° restituyendo los porcentajes originales de distribución de la recaudación del Impuesto de Patente Única sobre Vehículos, estableciendo la siguiente forma:

- “60% ... acreditado automáticamente por el Banco Provincial de Santa Fe -hoy Banco de Santa Fe S.A.- en la cuenta corriente de cada Municipalidad o Comuna en donde se encuentre registrado el vehículo” objeto de la liquidación del Impuesto;
- “30% ... acreditado automáticamente por el Banco Provincial de Santa Fe en una cuenta especial”, para ser “distribuido quincenalmente ... entre todas las Municipalidades y Comunas, conforme a los coeficientes que a tal efecto establezca para cada una de ellas el Ministerio de Hacienda y Finanzas, teniendo en cuenta para su determinación, la emisión correspondiente a cada Distrito”; y por último,
- “10% restante, ... acreditado automáticamente por el Banco ... en la cuenta corriente de Rentas Generales de la Provincia”.

Estas disposiciones entraron en vigencia a partir del 1° de enero de 1990, y continuaron en vigencia hasta la actualidad, contenidas en el artículo 278° del Código Fiscal provincial actualmente aplicable.

Es dable observar que la distribución secundaria del 90% entre Municipalidades y Comunas, si bien es efectuada por el mismo principio de la radicación de los automotores en cada distrito, se utilizan dos modalidades distintas. Para distribuir el 60% de la liquidación del impuesto que se recauda, se lo relaciona directamente con el lugar de origen en que está radicado el automotor objeto del impuesto, acreditándole automáticamente en su cuenta corriente al ente local respectivo el importe correspondiente. Es decir, tiene incidencia fundamental el grado o porcentaje de cumplimiento de sus obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes de cada localidad. Es necesario, tener en cuenta que las liquidaciones del impuesto pueden ser canceladas en cualquier entidad recaudadora autorizada, pero el porcentaje aludido se transfiere directamente a la localidad de origen del vehículo.

El otro porcentaje, 30%, es distribuido también por el principio de la radicación de los vehículos, pero teniendo en cuenta el parámetro de la emisión que corresponde a cada distrito con el que se confecciona un coeficiente para cada localidad. Ese 30% de la recaudación de cada liquidación conforma un fondo común a distribuirse entre todas las localidades de la Provincia proporcionalmente al coeficiente sustentado en la emisión, independientemente del grado de cumplimiento de los contribuyentes de cada distrito. Es decir, la recaudación en el 30 % constituye



un “fondo común” que se reparte proporcionalmente al valor de la emisión de cada localidad, independientemente del grado de evasión impositiva existente.

La emisión de cada distrito que se tiene en cuenta para confeccionar el coeficiente es la que corresponde al ejercicio en que se opera la misma.

La recaudación que se distribuye mediante esta modalidad -60% y 30%- es la que corresponde a los vencimientos de liquidaciones pertenecientes al ejercicio fiscal en que vencen, es decir, al ejercicio fiscal corriente en que opera el vencimiento respectivo de la liquidación. La recaudación originada en liquidaciones que corresponden a ejercicios fiscales anteriores al corriente, o sea, las denominadas “patentes atrasadas” tienen una modalidad distinta de distribución que ha ido variando a través del transcurso de los años.

El régimen de patentes atrasadas, lo que es la recaudación proveniente de liquidaciones de impuestos con vencimientos en ejercicios anteriores al corriente y no prescriptos, desde el año 1989 hasta la fecha, siempre estableció que el 100% de su producido se destinara a Municipalidades y Comunas, antes que fueron facultados “a promover intimación administrativa y/o ejecución judicial por vía de apremio” para su cobro.

En efecto, la Ley N° 10.315 del 14/6/1989 estableció que el 50% de esta recaudación se acreditaba automáticamente e ingresaba a las Rentas Generales de la Municipalidad o Comuna que promovía su cobro, y el otro 50% restante se distribuía quincenalmente al conjunto de los entes por aplicación del coeficiente que correspondía según la legislación vigente. Inmediatamente por Ley 10.342 del 30/8/1989, se cambió la distribución de la recaudación de patentes en mora, determinando que el 70% se acreditaría automáticamente a cada Municipalidad o Comuna, y el 30% se distribuiría entre todos los entes por el coeficiente respectivo.

Con posterioridad, la Ley N° 11.105 publicada en el Boletín Oficial del 24/1/1994, determinó que el 100% de la recaudación de las patentes en mora se acreditaría a cada Municipalidad o Comuna que promoviera su cobro e ingresaría a sus Rentas Generales. Esta modalidad de distribución es la que rige también en la actualidad.

Ya fuera de la década en estudio, la Ley N° 12.306 del 8 de julio de 2004 estableció que la administración del Impuesto a la Patente de Vehículos “estará íntegramente a cargo de las Municipalidades y Comunas” a partir del 1° de enero de 2005. Con tal motivo facultó a los entes a dictar normas que establezcan fechas de vencimiento de las cuotas o anticipos que las mismas fijen, multas por mora o falsedad de declaración jurada de categorización del automotor, tasas de interés por mora, modalidades de convenios de pago, requisitos para libre-deudas y otras cuestiones. A pesar de estas características, el Impuesto sigue perteneciendo al poder fiscal provincial, no es ni

municipal ni comunal, y la distribución de la recaudación no fue alterada en sus porcentajes, tales como se han indicado.

### **Impuesto a las Actividades Hípicas**

La recaudación de este impuesto es de menor cuantía. Representa un valor de poca incidencia en relación a las participaciones que se han detallado anteriormente.

La Ley N° 5317, que regula el funcionamiento de hipódromos de carreras en el territorio de la Provincia, establece tres tipos de gravámenes que se aplican sobre las actividades hípicas, determinando el destino del producido de las recaudaciones en cada caso.

Por el artículo 7°, grava “los sports que paguen los hipódromos y agencias, aplicando a cada boleto” ganador un impuesto del 5% de su valor.

En el artículo 8°, establece que “el público concurrente a los hipódromos pagará además un impuesto a la entrada equivalente al 20% de su valor”, y cuando la asistencia sea gratuita establece un impuesto fijo por persona asistente.

Y en el artículo 10°, determina que “las instituciones hípicas que tengan a su cargo el funcionamiento de hipódromos y agentes en la Provincia abonarán” un impuesto de acuerdo a una escala que establece, con un mínimo exento y porcentajes variables crecientes cuando lo superan.

La distribución del producido de las recaudaciones varían su destino, disponiendo el artículo 12° que en las que se deriven de la aplicación de los artículos 7° y 10°, el 60% será para la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, y el 40% restante “en partes iguales entre las respectivas Municipalidades o Comunas (20%) y el Fondo Escolar (20%) con expresa afectación, en este caso y en la misma proporción, para mantenimiento de bibliotecas populares debidamente reconocidas y refacción de edificios escolares”.

Los fondos que reciban las Municipalidades y Comunas serán destinados a fines de asistencia social, según artículo 13°. La distribución se efectuará “sobre la venta de boletos de sports que se hayan efectuado dentro” de sus “límites municipales o comunales”.

La recaudación obtenida por el impuesto que establece el artículo 8° -20% sobre las entradas al público concurrente- se destina “por partes iguales a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia y el Fondo Escolar”, para los fines ya señalados.

### **Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos**

Este procedimiento ha obrado como una especie de financiamiento “indirecto” al sector municipal, al haberse quitado liquidez y exigibilidad a deudas y créditos recíprocos existentes entre los entes. Virtualmente ha operado como “herramienta de suma utilidad” en el desempeño del

sector, permitiendo a los deudores atender otras obligaciones dejando en suspenso -congeladas- a las comprendidas en el régimen, que aún siguen estando sin ser canceladas en la actualidad.

En el marco de las facultades conferidas al Poder Ejecutivo provincial por las Leyes N° 10.798 de Emergencia Económica y Reforma del Estado, y N° 10.919 de Presupuesto 1992 de la Administración Provincial, se dictó el Decreto N° 3469 del 26/11/1993 que instituyó “un régimen especial de compensación de créditos y deudas” que involucró al Tesoro Provincial y entes no financieros del Sector Público Provincial con sus similares del orden municipal y comunal.

Este régimen comprendió “a las deudas y créditos correspondientes a obligaciones líquidas, exigibles y vencidas hasta el 30 de junio de 1993 inclusive, que no hubieren sido canceladas o cuya cancelación hubiere sido convenida a esa fecha”. Luego por Decreto N° 0131 del 31/1/1994 se extendió el plazo hasta el 31 de diciembre de 1993.

Posteriormente el Decreto N° 0807 del 28 de junio de 1996 amplió el período a las obligaciones y créditos generados hasta el 31 de enero de 1996, en concordancia con lo prescripto por la Ley N° 11.373 de Emergencia Provincial.

El objetivo de estos regímenes fue propender al saneamiento de las obligaciones recíprocas entre los organismos del Estado Provincial y de éstos con Municipalidades y Comunas de la Provincia. La propuesta fue, de convertir y transformar todas las exigibilidades existentes a esa fecha en obligaciones con plazos sujetos a las posibilidades financieras de cada ente.

Debido al cúmulo de obligaciones recíprocas existentes en la época, es que surgió la necesidad de prestar asistencia en el ordenamiento de municipios y comunas, y de ordenar su programación financiera. Este régimen ha operado como una refinanciación acorde con la situación del deudor, con un “gran período de gracia”, ya que hasta la fecha todavía no han comenzado a cancelarse por los deudores.

La situación de los deudores en el régimen les mejoraba cualquier tratamiento en particular que efectuaran los entes acreedores, ya que previó un procedimiento más “benigno” a los practicados por éstos.

En relación a la posición final, la misma surge de la confrontación entre débitos y créditos derivados de las presentaciones realizadas por los distintos entes que integraron los Regímenes y que permitieron determinar el saldo final deudor o acreedor frente a la masa compensatoria. Es que al respecto, la relación entre un ente deudor y/o acreedor con su contraparte se modifica al participar del sistema de compensación por cuanto, cada ente pasa a relacionarse jurídicamente ya no con su acreedor o deudor, sino con el conjunto de entes participantes como un todo. Vale decir, que no puede ser tratado un ente o un grupo de manera parcializada y previa a la determinación

final de las posiciones de cada participante. De esta manera, se estarían registrando inconsistentemente situaciones provisorias y cambiantes que generarían inconvenientes de diverso orden, tanto relacional en lo patrimonial entre los entes participantes como de carácter organizacional en materia de compensaciones.

Las posiciones finales por categoría de entes pueden observarse en el **Cuadro A.12.** en el **Apéndice A** final, las que de acuerdo con las normas de la Ley N° 12.397 Complementaria del Presupuesto 2005, previa comunicación, debían ser aceptadas o no por los entes respectivos. Es de destacar, que la no aceptación de esos saldos, implicaba retrotraer la situación del ente que no lo acepte a la situación anterior al Régimen, haciéndose pasible de los sistemas menos benévolos de liquidación de deudas de acuerdo con los procedimientos establecidos en cada organismo acreedor.

En síntesis, de acuerdo a la Ley sancionada, el Tesoro Provincial resumió la titularidad de los saldos deudores y acreedores de todos los organismos provinciales emergentes de las posiciones finales, haciéndose cargo de la cancelación anticipada de los saldos a favor de las municipalidades y comunas acreedoras en el régimen.

El artículo 53° de la Ley N° 12.397 estableció que: “A los Municipios y Comunas que resultaren con saldos deudores en los Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos instituidos por los Decretos N° 3469/93 y N° 0807/96 y sus modificatorios, ... a partir del ejercicio 2005, se les afectará para su cancelación el 0,50 % (cincuenta centésimos por ciento) de la coparticipación mensual nominal total que les corresponda por todo concepto, detrayéndose los montos resultantes de la coparticipación de Impuestos del Régimen Federal e Ingresos Brutos, o los que los sustituyan a partir del mes de julio de 2005”, y así continúa practicándose en la actualidad como podremos ver.

Las posiciones finales del Régimen presentaron situaciones de grandes acreedores y de grandes deudores del mismo. Entre los primeros, se encontraba la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, siguiéndole el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social -I.A.P.O.S.-.

Grandes deudores resultaron las municipalidades y comunas que alcanzaron al orden de los 143,4 millones netos. Solamente la Municipalidad de Rosario no aceptó la comunicación de la posición final en ambos Regímenes, por lo tanto no fue comprendida en los mismos.

Al 31 de diciembre de 2008 se había recuperado un orden de 8,3 millones, estando pendiente a la misma fecha un orden de 135,0 millones de pesos. El plazo de acuerdo con la modalidad de cancelación es estimado en más de 69 años para la Municipalidad de Santa Fe, algo más de 37 años para las Municipalidades de 2a. Categoría en su conjunto y de 25 años para el total de Comunas, según podemos ver en **Cuadro A.12. del Apéndice A.**

En 2007, fuera de la década en estudio, por el artículo 55° de la Ley N° 12.397 se facultó “al Poder Ejecutivo a instrumentar un nuevo Régimen de Compensación de Créditos y Deudas entre el Tesoro Provincial y los Entes del Sector Público Provincial No Financiero con las Municipalidades y Comunas de la provincia que comprenda las deudas y créditos correspondientes a las obligaciones líquidas, vencidas y exigibles a partir del 1° de febrero de 1996 y hasta el 31 de diciembre de 2004”, por lo que se dictaron en 2007 los Decretos N° 0504/07 y 1004/07 con similares características a los anteriores.

### **Resumen**

Este capítulo tuvo como objetivo describir los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional, jurídico-administrativo a que se debieron ajustar las municipalidades durante la década 1991-2001. A esos efectos se observaron las características que presenta en el contexto de las normas que lo rigen y de acuerdo a las funciones que tiene asignadas el nivel local de gobierno -provisión de servicios públicos- en la Provincia de Santa Fe.

Hemos visto también la estructura legal del financiamiento local, que le otorga los instrumentos necesarios para sustentar el desempeño económico-financiero, y además, dos de las políticas principalmente aplicadas durante la década por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe hacia el sector municipal.

## Capítulo 6

### ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO GLOBAL

#### Recursos y Gastos del Sector Municipal en su Conjunto

Avanzando en este trabajo, para “determinar el resultado del comportamiento económico-financiero de las municipalidades santafesinas en el período de estudio” de acuerdo con el segundo objetivo particular, en este capítulo se procederá a analizar la estructura de recursos y gastos municipales de la Provincia de Santa Fe para el período 1991-2001.

Se comenzará por exponer la evolución global y observar en los mismos los recursos y erogaciones per capita, según se podrá verificar en las cifras del cuadro que sigue.

#### Cuadro 6. Población, Gastos y Recursos de las Municipalidades Santafesinas

totales en miles de pesos corrientes

Años	Erogaciones			Recursos			Población municipalidades Censo'91 proyecciones
	Totales	Per cápita \$	En % de erogaciones* provinciales	Totales	Per cápita \$	En % de recursos* provinciales	
<b>1991**</b>	357.083	162	17,1%	332.041	150	16,5%	2.208.650
<b>1992</b>	442.854	198	17,2%	459.228	205	16,8%	2.239.389
<b>1993</b>	559.170	247	18,5%	540.424	238	17,0%	2.266.675
<b>1994</b>	596.917	260	18,3%	597.067	260	17,6%	2.293.518
<b>1995</b>	625.824	270	17,3%	595.273	257	16,9%	2.319.929
<b>1996</b>	570.001	243	17,0%	585.404	250	17,0%	2.345.914
<b>1997</b>	666.717	281	18,9%	658.051	277	18,3%	2.371.469
<b>1998</b>	685.246	286	16,9%	672.120	280	16,6%	2.396.610
<b>1999</b>	708.148	292	17,1%	676.701	279	16,3%	2.421.337
<b>2000</b>	649.062	266	15,8%	654.734	269	15,9%	2.436.052
<b>2001**</b>	660.789	279	16,6%	635.748	268	15,9%	2.368.958

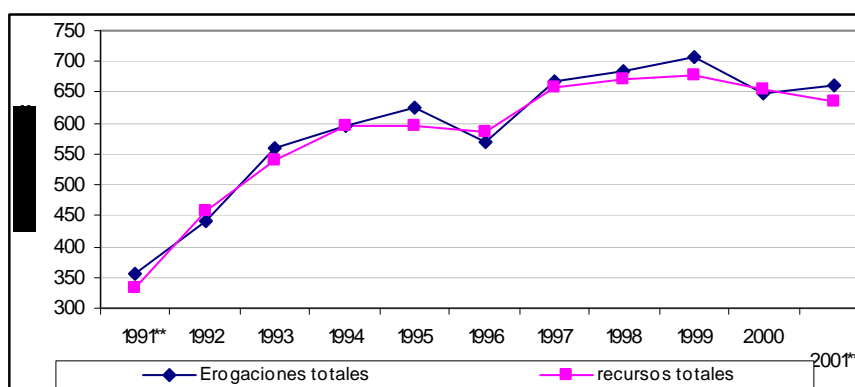
\* erogaciones provinciales sin Gastos Figurativos, y recursos provinciales sin Contribuciones Figurativas.  
 \*\* poblaciones de municipalidades años 1991 y 2001, responden a los censos.

Fuente: elaboración propia

Ha habido un incremento significativo tanto de los recursos como en el gasto a lo largo de la década. Los recursos pasaron de 332 millones en 1991 a más de 635 millones en el 2001, mientras que las erogaciones los siguieron muy de cerca, superándolos en el período inicial y final, que fueron de 357 millones y 660 millones respectivamente. Las erogaciones superaron a los recursos en la mayoría de los años, excepto en 1992, 1994, 1996 y 2000 como puede apreciarse en el **Gráfico 1** que sigue.

En cuanto a los recursos y los gastos *per cápita* se observa un incremento absoluto de ambos entre 1991 y 2001, siendo mayor el de los gastos que de los recursos.

**Gráfico 1. Recursos y Erogaciones Totales Municipales en el Período**



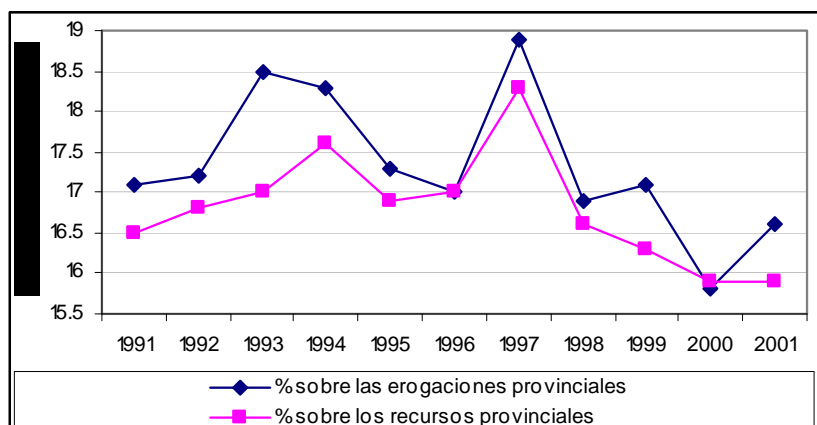
Fuente: elaboración propia

La evolución de los gastos y los recursos totales durante los años de la convertibilidad, en valores corrientes, muestra las consecuencias del nivel de inestabilidad de precios que existió en el período y los ajustes producidos en las finanzas municipales.<sup>3</sup> También puede decirse que la evolución ha elevado el nivel tanto de recursos como gastos adicionalmente por el crecimiento poblacional ocurrido en los municipios en la década, situación que ha ocasionado un incremento en las demandas de servicios a prestar y su consecuente incremento de la base recaudatoria para la financiación de los mismos.

No obstante el crecimiento señalado, si se compara cada uno de los gastos y recursos del conjunto de municipalidades con los gastos y recursos que tuvo la provincia en el mismo período (**Gráfico 2**), se observa que los primeros han ido en disminución. Las erogaciones municipales, que representaban 17,1% en 1991 de las provinciales, retrocedieron a un 16,6% en 2001, y otro tanto ocurrió con los recursos municipales que retrocedieron desde un 16,5% en 1991 a un 15,9% en 2001 en relación a los provinciales.

<sup>3</sup> Para más información sobre recursos y gastos municipales ver Cuadros A.2. y A.5. del Apéndice estadístico al final.

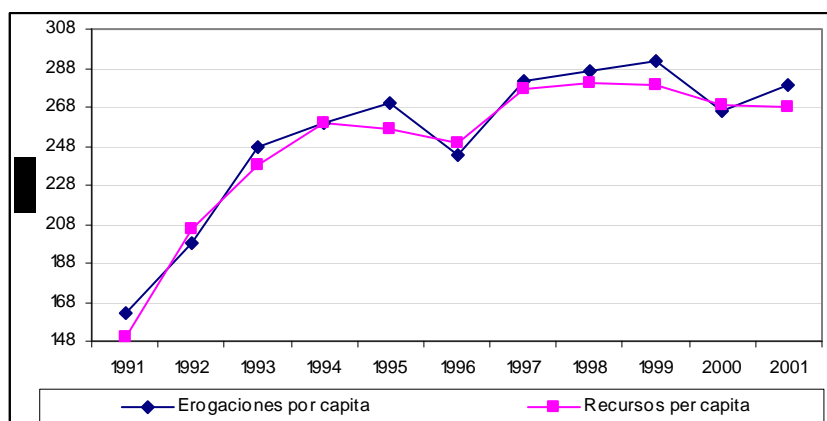
**Gráfico 2. Porcentaje de los Recursos y Erogaciones Municipales sobre los Provinciales**



Fuente: elaboración propia

La población total de las municipalidades creció un 7,3 % entre el censo 1991 al de 2001, aunque el crecimiento de erogaciones y recursos ha sido ampliamente superior. En efecto, el crecimiento poblacional justifica el crecimiento en las demandas por cobertura de servicios y obras de infraestructura que los municipios han enfrentado durante estos años.

**Gráfico 3. Evolución de los Recursos y Erogaciones Municipales por Capita**



Fuente: elaboración propia

### Evolución Relativa de Recursos y Gastos Municipales

En el **Cuadro 7** que sigue, se incluye la evolución relativa de recursos y gastos municipales por totales y “per cápita” entre 1991 y 2001, tomando como base el período inicial 1991. En los totales, la evolución de los recursos ha sido del 91,5%, superando al de los gastos que llegaron al



85,1%, con picos máximos en 1999 para ambos, en que alcanzaron un 103,8% y un 98,3% respectivamente.

El crecimiento mayor en la evolución de los recursos respecto al de los gastos nos muestra ajustes tanto en uno como en otro lado. Mayor esfuerzo por mejorar los recursos acompañados con una evolución menor en el crecimiento de las erogaciones.

**Cuadro 7. Evolución Relativa de Recursos y Gastos Municipales (en Valores Corrientes)**

años	TOTALES		PER CAPITA	
	recursos	gastos	recursos	gastos
1991	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1992	138,3%	124,0%	136,4%	122,3%
1993	162,8%	156,6%	158,6%	152,6%
1994	179,8%	167,2%	173,2%	161,0%
1995	179,3%	175,3%	170,7%	166,9%
1996	176,3%	159,6%	166,0%	150,3%
1997	198,2%	186,7%	184,6%	173,9%
1998	202,4%	191,9%	186,5%	176,9%
1999	203,8%	198,3%	185,9%	180,9%
2000	197,2%	181,8%	178,8%	164,8%
2001	191,5%	185,1%	178,5%	172,5%

**Fuente:** elaboración propia

Al respecto, podemos observar el comportamiento en igual sentido tanto en los recursos como en los gastos “per cápita”. En ambos ha habido una evolución en crecimiento, pero este crecimiento ha sido menor relativamente que el producido en los guarismos totales. Es decir, tanto los recursos y los gastos por habitantes entre 1991 y 2001 han evolucionado más lentamente que los totales debido al crecimiento poblacional.

#### **Análisis de los Recursos en el Conjunto Municipal Provincial**

El comportamiento de los recursos totales municipales ha seguido aproximadamente la misma tendencia de los gastos totales según hemos visto anteriormente: un crecimiento con un pico en 1999 y luego se retraen hasta un nivel de casi el año 1997.

En relación a su composición, se ha podido observar en este trabajo que en el período se ha incrementado la autonomía fiscal, o sea que los recursos propios municipales han superado el porcentaje que representaron los de coparticipación de otros niveles de gobierno. Ello surge de la estimación de los porcentajes que representaron cada uno de los grandes rubros de los recursos, los tributarios, de coparticipación y los restantes agrupados bajo el rótulo de Otros sobre el total de recursos. Y se estimaron líneas de tendencia para el período.

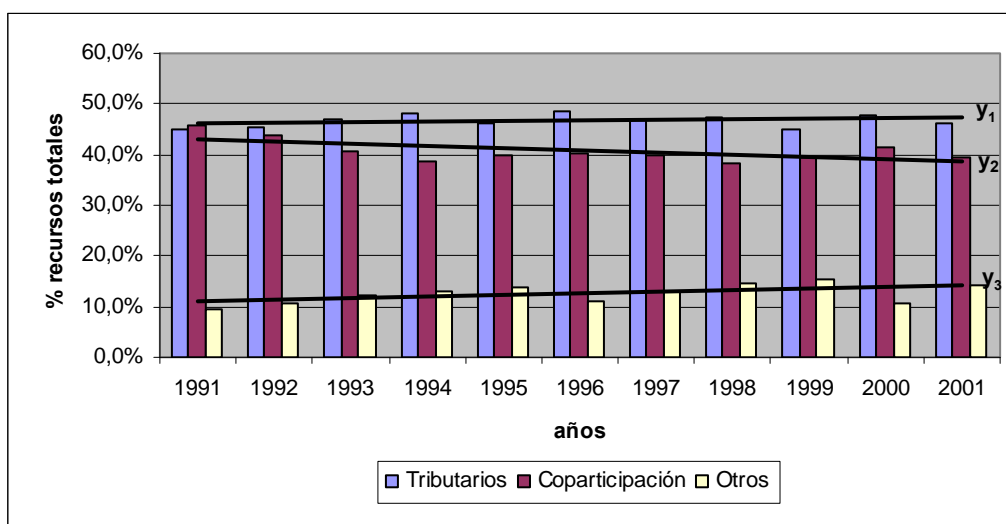
En el **Gráfico 4** se pueden ver los resultados. En primer lugar se observa que, a excepción de 1991, los recursos Tributarios superaron porcentualmente al resto. En segundo lugar, que los mismos tuvieron una leve positiva, pasando de representar del 44,9 % en 1991 al 46,4 % en el 2001, pero habiendo llegado en algunos períodos (1994, 1996) a superar el 48%.

La línea de ajuste de tendencia lineal da la siguiente ecuación:

$$\text{Recursos Tributarios } Y_1 = 0,46 + 0,001 X,$$

donde X corresponde a cada período de 1991-2001, indicando que cada año el crecimiento en participación porcentual ha sido en promedio de 0,1 %.

**Gráfico 4. Evolución Porcentual Anual de la Composición de los Recursos Municipales**



**Fuente:** elaboración propia

Por su parte, los Recursos de Coparticipación pasaron de representar un 45,6% en 1991 a un 39,3% de participación en el 2001. Este decaimiento ha sido reemplazado por Otros Recursos, que de un 9,5% en 1991 alcanzaron un 14,3% de participación relativa en el 2001. Estos se conforman, entre otros por los Aportes no Reintegrables y el Uso del Crédito.

Es importante considerar que los recursos de coparticipación, entre 1993, cuando se firmó el Pacto Federal para el Crecimiento, el Empleo y la Producción, y el año 2001, se han mantenido oscilantes alrededor del 40% de participación relativa aproximadamente. Han sido incididos por el acuerdo citado las dos principales participaciones, Impuestos Nacionales y a los Ingresos Brutos provincial.

De todas maneras, es alto el porcentaje de dependencia de las transferencias de coparticipaciones desde el gobierno provincial. Si en un futuro no muy lejano se reglamenta la autonomía fiscal, debe pensarse al menos, en una fuente importante de recursos propios que pueda ser administrada por los entes del régimen municipal.

La disposición de este nivel de transferencias de coparticipación por parte de los entes, equivalente o cercano al 40% del total de recursos, muestra la estructura financiera políticamente adoptada para el desempeño del régimen municipal de la Provincia de Santa Fe por parte del poder central provincial. Evidentemente ha incidido en el comportamiento de las fuentes de ingresos propios exigiendo un esfuerzo tributario acorde con dicho nivel, y necesitando para el financiamiento de sus gastos, de los esfuerzos orientados en el sentido del crecimiento de los Otros Recursos, llevando a cabo gestiones ante otros estamentos gubernamentales para la obtención de Aportes no Reintegrables o bien, endeudamientos a través de las líneas de créditos a las que pudieron acceder, tendencia que se observa en el análisis de Otros Recursos.

La línea de tendencia fijada da como resultado una clara declinación, mostrando que cada año la disminución en la participación porcentual ha sido de 0,43 %.

$$\text{Recursos de Coparticipación } Y_2 = 0,4327 - 0,0043 X$$

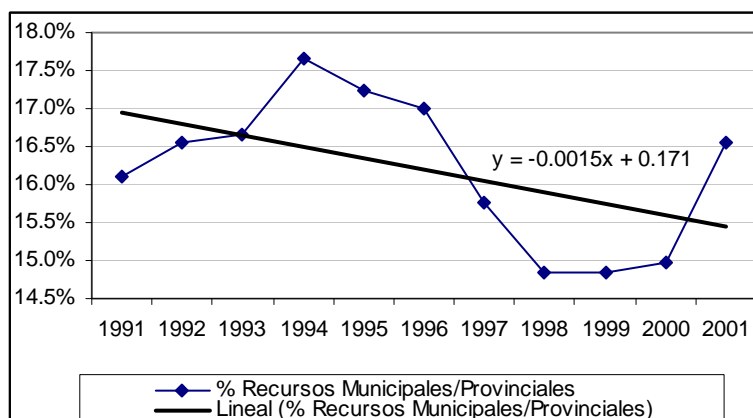
La misma tendencia para los Otros Recursos es positiva e indica que cada año en promedio su participación porcentual en los Recursos Totales municipales se incrementó en 0,33 %.

$$\text{Otros Recursos } Y_3 = 0,1061 + 0,0033 X,$$

Los Recursos Tributarios Propios como porcentaje de sus similares provinciales, con una fuerte tendencia declinante, han fluctuado bastante como se puede observar en el **Gráfico 5** en la página siguiente, o sea que se ha achicado la brecha en ciertos años por un mayor crecimiento relativo de los municipales que los provinciales.

Además la tendencia muestra la evolución de la relación de los recursos tributarios entre ambos niveles de gobierno. La línea de tendencia, con su pendiente negativa nos muestra la disminución de las diferencias que se fueron produciendo entre los recursos propios municipales y sus similares provinciales.

**Gráfico 5. Evolución de la Relación Recursos Tributarios Propios Municipales sobre los Correspondientes Provinciales (en %)**



Fuente: elaboración propia

### **Evolución Relativa de Recursos sobre la Base de 1991**

Reforzando este resultado, el **Cuadro 8** que sigue muestra la evolución de los recursos propios, la coparticipación y los totales, evidenciando la relación entre los dos primeros a través de los años en estudio.

El principal resultado de este análisis es que los recursos municipales han aumentado, y el incremento mayor ha provenido de los recursos propios en gran medida.

También, la brecha de evolución entre los propios y los de coparticipación se fue acrecentando a través de los años alcanzando el pico mayor en 1998, año en que caen estos últimos. Como producto de la crisis vuelven a caer los recursos de coparticipación en 2001.

**Cuadro 8. Evolución de los Recursos Municipales Propios y Coparticipación (1991 =100 en valores corrientes)**

<b>Años</b>	<b>Propios</b>	<b>Coparticipación</b>	<b>Totales</b>
<b>1991</b>	100,0%	100,0%	100,0%
<b>1992</b>	139,7%	133,3%	138,3%
<b>1993</b>	167,2%	145,4%	162,8%
<b>1994</b>	188,2%	152,5%	179,8%
<b>1995</b>	178,6%	156,3%	179,3%
<b>1996</b>	184,2%	156,2%	176,3%
<b>1997</b>	201,0%	173,7%	198,2%
<b>1998</b>	207,9%	169,7%	202,4%
<b>1999</b>	200,3%	175,5%	203,8%
<b>2000</b>	203,4%	178,4%	197,2%
<b>2001</b>	196,0%	165,0%	191,5%

Fuente: elaboración propia

Como corolario del análisis previo y de los resultados que muestran los indicadores porcentuales y de tendencia, corresponde corroborar que en el período se ha incrementado la autonomía fiscal. No quedan dudas de que los recursos propios han crecido porcentualmente más que los coparticipables, tanto si se toma como referencia el período base de 1991, como si se toma anualmente la participación dentro de los recursos totales municipales.

### **Composición de la Estructura de los Recursos Tributarios Municipales**

En el **Cuadro 9** que sigue, puede observarse la composición anual porcentual de la estructura de los recursos tributarios municipales.

**Cuadro 9. Estructura de los Recursos Tributarios Propios Municipales Consolidados (en % del total de valores en pesos corrientes)**

<b>Años</b>	<b>Tasa General de Inmuebles</b>	<b>Contribuc. de Mejoras</b>	<b>Derecho de Registro e Inspección</b>	<b>Otros Tributarios</b>	<b>Totales Tributarios Municipales</b>
<b>1991</b>	37,8%	3,4%	25,8%	33,0%	100,0%
<b>1992</b>	35,4%	10,4%	30,4%	23,7%	100,0%
<b>1993</b>	31,3%	12,0%	31,0%	25,7%	100,0%
<b>1994</b>	31,1%	11,2%	31,2%	26,4%	100,0%
<b>1995</b>	34,1%	9,8%	29,2%	26,9%	100,0%
<b>1996</b>	35,1%	8,9%	29,9%	26,2%	100,0%
<b>1997</b>	35,6%	10,2%	31,0%	23,2%	100,0%
<b>1998</b>	34,9%	9,7%	31,4%	24,0%	100,0%
<b>1999</b>	35,6%	8,1%	30,6%	25,7%	100,0%
<b>2000</b>	37,6%	9,1%	30,5%	22,7%	100,0%
<b>2001</b>	37,5%	8,9%	28,6%	25,0%	100,0%

**Fuente:** elaboración propia

El tributo de mayor recaudación a través de los años es la Tasa General de Inmuebles, siguiéndole en importancia el Derecho de Registro e Inspección. Los demás tributos en conjunto, salvo en 1991, no superaron al Derecho de Registro e Inspección. Las Contribuciones de Mejoras, aplicadas a obras municipales, se han mantenido por arriba del 8,9% entre 1992 y 2001, representando alrededor de algo más de un tercio de la recaudación de la Tasa General de Inmuebles.

La estructura municipal consolidada a nivel de toda la provincia para el período en porcentajes del total se presenta en el **Cuadro 10** de la página que sigue.

**Cuadro 10. Estructura de los Recursos Municipales (en % del total)**

<b>Detalle</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>1. Recursos Corrientes</b>	96,1%	95,1%	92,7%	91,6%	90,2%	93,2%	91,3%	90,2%	88,9%	93,4%	91,0%
<b>1.1. Jurisdicción Propia</b>	50,5%	51,1%	51,9%	52,9%	50,4%	52,8%	51,3%	51,9%	49,6%	52,1%	51,7%
Tasas y Derechos	37,5%	38,3%	39,7%	38,5%	37,7%	38,8%	35,2%	35,4%	38,9%	41,5%	41,7%
Contribución de Mejoras	1,7%	2,1%	3,0%	2,5%	2,2%	2,3%	2,4%	2,2%	1,8%	2,0%	1,3%
No Tributarios del Ejerc	5,0%	4,8%	3,9%	4,0%	3,5%	3,8%	3,4%	4,0%	4,4%	4,1%	5,3%
Tributarios de Ejerc	5,7%	4,9%	4,4%	7,2%	6,4%	7,5%	9,4%	9,7%	4,4%	4,4%	3,4%
Anter	0,6%	1,0%	0,9%	0,7%	0,6%	0,4%	0,9%	0,6%	0,1%	0,1%	
No Tributarios Ejerc											
Anter											
<b>1.2. Otras Jurisdicciones</b>											
Coparticipación	45,6%	44,0%	40,8%	38,7%	39,8%	40,4%	40,0%	38,3%	39,3%	41,3%	39,3%
<b>2. Recursos de Capital</b>	0,6%	0,6%	0,5%	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,5%	0,9%
Reembolso de Préstamos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Ventas de Activo Fijo	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Otros recursos	0,4%	0,4%	0,3%	0,7%	0,3%	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,7%
<b>3. Financiamiento</b>	3,3%	4,3%	6,8%	7,5%	8,9%	6,0%	8,0%	9,2%	10,4%	6,1%	8,1%
Aportes no Reintegrables	1,4%	1,5%	2,2%	3,4%	4,4%	2,2%	3,1%	3,5%	2,4%	2,8%	2,1%
Uso del Crédito	1,2%	1,0%	0,9%	1,1%	0,7%	1,2%	1,2%	3,1%	5,4%	2,2%	2,4%
Otros	0,7%	1,8%	3,7%	3,0%	3,8%	2,6%	3,7%	2,6%	2,6%	1,1%	3,6%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** elaboración propia

Según el cuadro anterior, los Recursos Corrientes han superado el 90 % en todos los años de la década a excepción de 1999. La financiación de los presupuestos municipales se sustenta en su mayor parte en los recursos obtenidos de la actividad operativa o funcional de los entes globalmente.

El resto de la financiación presupuestaria lo han alcanzado con los Recursos de Capital y el Financiamiento. Ambos Recursos sumados no han llegado al 10 % del total en casi la totalidad de los años de la década, únicamente apenas superaron ese porcentaje en 1999.

### **Comparación de la Estructura de los Recursos del Sector Público Provincial y la Coparticipación a Municipalidades y Comunas**

Podemos observar en el cuadro que sigue cómo se ha compuesto la estructura de la totalidad de los Recursos del Sector Público Provincial, hasta llegar al porcentaje que representó anualmente lo destinado a transferencias de coparticipación al sector de municipalidades y comunas. En síntesis, nos muestra el nivel de decisión política del gobierno central provincial en cuanto a la determinación del nivel de coparticipación que consideró suficiente para que se desarrolle el régimen municipal en la década de 1991-2001.

**Cuadro 11. Coparticipación a Municipalidades y Comunas y Recursos del Sector Público Provincial (Recursos Transferidos a MM y CC)**

<b>Años</b>	<b>Recursos Totales del Sector Pco.Pcial.</b>	<b>Recursos de la Adm.Ctral.</b>	<b>Recursos Tributarios de la Adm.Ctral. con Ley 5110</b>	<b>Recursos Tributarios de la Adm.Ctral. sin Ley 5110</b>	<b>Total Recursos Coparticipables</b>	<b>Coparticipación a MM y CC</b>
1991	100.0%	62.9%	57.3%	54.4%	44.9%	9.8%
1992	100.0%	60.2%	57.0%	53.8%	44.9%	9.5%
1993	100.0%	61.0%	57.0%	53.8%	37.7%	8.9%
1994	100.0%	61.7%	56.8%	53.9%	43.2%	9.1%
1995	100.0%	58.8%	54.9%	51.4%	38.3%	8.7%
1996	100.0%	59.8%	55.7%	52.8%	41.0%	8.7%
1997	100.0%	59.5%	54.9%	52.4%	41.4%	8.6%
1998	100.0%	67.8%	56.1%	53.9%	39.1%	8.0%
1999	100.0%	66.8%	53.1%	51.0%	36.6%	8.1%
2000	100.0%	65.6%	54.6%	52.3%	37.5%	8.2%
2001	100.0%	65.5%	49.0%	47.7%	34.5%	7.6%

**Fuente:** Dirección Gral.de Programación y Estadística Hacendal, sobre la base de las Cuentas Generales de cada Ejercicio (ex – Ministerio de Hacienda, y actual de Economía)

El Cuadro anterior nos indica lo que en cada año de la década han representado, en el 100 % de los Recursos Totales del Sector Público Provincial, relativamente los Recursos de la Administración Central, los Tributarios del mismo sector institucional con y sin los de la Ley N° 5110, para llegar a los Recursos Coparticipables y el porcentaje que del 100 % se transfirió por coparticipación automática y no automática al sector.

Podemos observar que el porcentaje anual de transferencias por coparticipación al sector ha tenido un comportamiento declinante entre 1991 hasta 2001, que varió desde el 9,8 % hasta el 7,6 % respectivamente en los años señalados. La caída se acentúa en forma sostenida a partir de 1994, año en que comienzan a tener vigencia los acuerdos derivados del Pacto Fiscal de 1993 entre la Nación y las Provincias. Esta caída de recursos de coparticipación en el sector municipal conlleva la contrapartida del incremento de los recursos en el orden del gobierno central provincial.

Lo anterior es consecuencia del comportamiento de los Recursos del Sector Público Provincial que también disminuyeron considerablemente entre las dos puntas de los años de la década. Los Recursos Tributarios de Administración Central cayeron desde el 57,3 % en 1991 al 49,0 % en 2001, y los Recursos Coparticipables desde el 44,9 % en 1991 al 34,5 % en 2001.

Este comportamiento mostrado por los guarismos de Coparticipación automática y no automática transferidos desde el Gobierno Provincial a Municipalidades y Comunas, también es coincidente con el Gráfico que hemos presentado y que mostraba la Evolución Porcentual Anual de la Composición de los Recursos Municipales en página anterior de este Capítulo y reflejaba la declinación de los Recursos de Coparticipación relevados de sus estados financieros presentados.

Podemos observar, que si bien los guarismos de Coparticipación al sector en valores absolutos han ido incrementándose desde 1991 hasta 2001, la participación relativa de la Coparticipación transferida a Municipalidades y Comunas como hemos visto anteriormente fue en retroceso con respecto al 100 % de los Recursos Totales del Sector Público Provincial entre 1991 y 2001.

Continuando con el análisis, debemos señalar que los porcentajes anuales relativos de coparticipación a Municipalidades y Comunas que se muestran en la última columna del Cuadro anterior que son representativos en el Total de Recursos del Sector Público Provincial, están compuestos relativamente por los porcentajes en que cada impuesto participa de las transferencias a todo el régimen que se muestran para cada tributo en cada año formando el 100 % de coparticipación al sector.



## Cuadro 12. Coparticipación a Municipalidades y Comunas por Impuestos

en % de valores corrientes

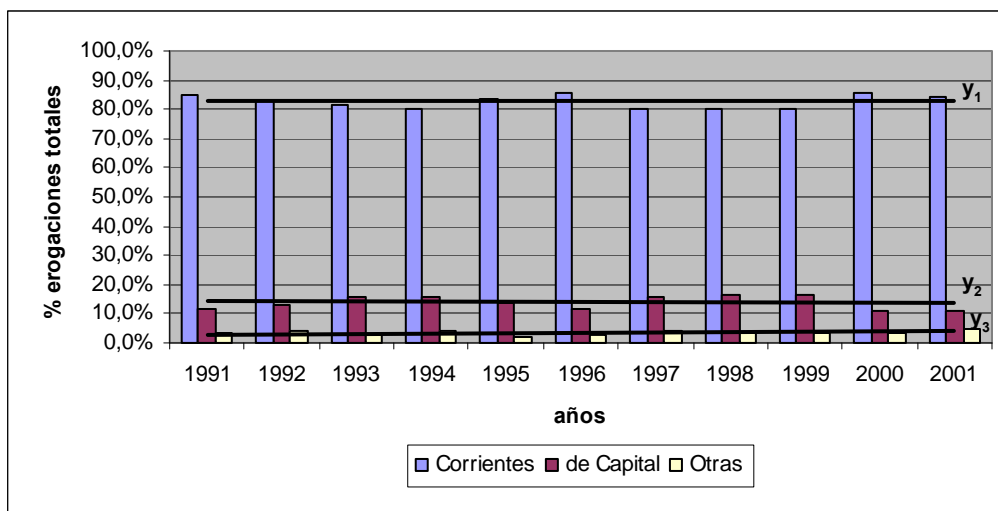
Años	Nacionales	Ingresos Brutos	Inmobiliario	Patente Automotores	Otros	Total
1991	36,23%	14,86%	28,89%	19,97%	0,05%	100,00%
1992	35,58%	17,62%	28,65%	18,12%	0,03%	100,00%
1993	34,78%	19,49%	26,07%	19,57%	0,09%	100,00%
1994	32,13%	18,67%	29,67%	19,45%	0,08%	100,00%
1995	33,15%	17,43%	28,51%	20,84%	0,08%	100,00%
1996	33,91%	16,95%	28,49%	20,59%	0,06%	100,00%
1997	34,59%	15,58%	28,37%	21,43%	0,03%	100,00%
1998	34,53%	15,71%	28,50%	21,21%	0,05%	100,00%
1999	33,18%	15,13%	29,86%	21,78%	0,05%	100,00%
2000	32,75%	14,96%	30,95%	21,30%	0,04%	100,00%
2001	33,16%	16,66%	28,81%	21,34%	0,03%	100,00%

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Pagina Web del Gobierno Provincial

Los Impuestos Nacionales fueron preponderantes en el esquema de Coparticipación en los años de la década llegando anualmente al orden del tercio del total. También se puede observar el comportamiento de la Coparticipación del Impuesto a los Ingresos Brutos provincial como consecuencia y efectos de la aplicación de los acuerdos del Pacto Fiscal de 1993 y las normas de la Reforma Tributaria contenida en la Ley N° 11.123 del mismo año, cuestión que ya fuera explicada en el Capítulo 5 anterior. La Coparticipación de Ingresos Brutos creció en valores absolutos desde 1993 a 1994, de \$ 55,7 a \$ 58,5 millones, pero posteriormente cae a partir de 1995 hasta 1996, para mantener el valor de la garantía legal desde 1996 a 2001 de \$ 51,8 millones establecida en la norma citada y su reglamentación.

El crecimiento de los recursos municipales ha tenido un comportamiento cíclico en la década. Las influencias del contexto de la economía nacional y los distintos hechos externos que ocurrieron y afectaron al país también impactó al sector. Durante los primeros años del período considerado (1991 a 1994), hubo un crecimiento en virtud del éxito del Plan de Convertibilidad Nacional y el comportamiento de los recursos propios municipales como se ha analizado anteriormente. Luego la caída en 1995 y 1996 derivada de la crisis del Tequila. Después la recuperación iniciada en 1997-1998 y parte de 1999 en que se desacelera el crecimiento como incidencia de las crisis del sudeste asiático y el default de Rusia. Ya a partir de gran parte de 1999 se comienza a desatar la crisis con recesión que continuó durante el 2000 y desembocó en el default del 2001, con el advenimiento del fin de la era de la convertibilidad.

**Gráfico 6. Evolución Porcentual Anual de la Composición de Erogaciones Municipales**



Fuente: elaboración propia

### **Análisis de los Gastos Municipales Santafesinos**

El Gasto Municipal ha acompañado el ritmo de los recursos en valores corrientes, como se ha visto previamente. En esta sección podemos ver qué ha ocurrido dentro de las erogaciones municipales de la década, cuya estructura se incluye en el **Cuadro 13** de la página que sigue. Se comparan en primer lugar, las proporciones que representaron cada uno de los grandes rubros, erogaciones corrientes, de capital y otros en la década.

De este análisis se observa que en su composición predominan fuertemente las Erogaciones Corrientes según **Gráfico 6** en esta página, las que en su período más bajo, en 1998 representaron casi el 80 % del gasto total. A partir de entonces se incrementaron llegando a casi el 86% en el 2000 y luego bajando al 84% en el 2001, pero siempre dentro de una banda entre el 80-86%.

Las erogaciones de capital tuvieron un comportamiento inverso al anterior, ya que llegaron a un máximo de 16,6% en 1998 y 16,7% en 1999, descendiendo luego al 11 % en el 2001.

Las Otras Erogaciones mostraron muchas variaciones, llegando al máximo de un 4,7% en el 2001.

Los gastos de amortización de deudas han tenido crecimiento en la década (0,7% en 1991 a 2,7% en 2001), habiendo sido resignado el aumento de 2 puntos, casi uno por los gastos corrientes y el otro por los de capital.

**Cuadro 13. Estructura de las Erogaciones Municipales (en % del total)**

en % del total

<b>Erogaciones</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>1. Erogaciones Corrientes</b>	85,2%	82,9%	81,4%	80,3%	83,8%	85,6%	80,1%	79,9%	80,0%	85,8%	84,3%
Personal	52,7%	50,2%	49,2%	47,8%	48,7%	54,6%	48,5%	48,1%	47,3%	53,1%	52,1%
Bienes y Servicios	26,7%	25,3%	25,1%	24,2%	25,4%	23,5%	25,1%	25,0%	24,4%	26,3%	25,3%
Intereses de la Deuda	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	0,7%
Transferencias	5,6%	7,2%	7,0%	7,7%	7,4%	6,4%	6,0%	6,3%	5,3%	5,7%	6,2%
A Clasificar				0,4%	2,0%	0,6%	0,1%	0,1%	2,6%		
<b>2. Erogaciones de Capital</b>	11,8%	13,4%	15,9%	15,9%	14,0%	12,0%	15,9%	16,6%	16,7%	10,8%	11,0%
Bienes de Capital	0,9%	1,9%	1,5%	1,4%	1,0%	1,5%	1,8%	1,6%	2,6%	1,0%	1,0%
Trabajos Públicos	9,9%	10,8%	14,1%	13,0%	12,2%	10,0%	13,1%	12,8%	13,2%	9,3%	9,5%
Bienes Preexistentes	0,5%	0,6%	0,2%	0,7%	0,5%	0,4%	0,6%	1,8%	0,3%	0,2%	0,1%
Inversión Financiera	0,5%	0,1%	0,1%	0,8%	0,3%	0,1%	0,4%	0,4%	0,6%	0,3%	0,4%
<b>3. Otras Erogaciones</b>	3,0%	3,7%	2,7%	3,8%	2,2%	2,4%	4,0%	3,5%	3,3%	3,4%	4,7%
Amortización de Deudas	0,7%	1,0%	1,4%	1,4%	1,3%	1,8%	1,6%	1,4%	2,2%	3,2%	2,7%
Otras	2,3%	2,7%	1,3%	2,4%	0,9%	0,6%	2,4%	2,1%	1,1%	0,2%	2,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** elaboración propia

Las líneas de tendencia del **Gráfico 6** muestran muy poca pendiente, con las siguientes ecuaciones: *Erogaciones Corrientes*  $Y_1 = 0,8273 - 0,00079X$ , lo que indica que hubo en promedio un cambio muy reducido porcentual del 0,079 % anual. En forma similar, las *Erogaciones de Capital*  $Y_2 = 0,1444 - 0,0008X$  indican que la disminución del porcentaje ha sido del 0,08 % anual promedio.

Para *Otras Erogaciones*  $Y_3 = 0,0283 + 0,0009X$  hubo un leve aumento del 0,09%.

Esta información permite observar que ninguno de los tres grupos mostró alteraciones de importancia. Además, también nos permite observar, que en la estructura de las erogaciones municipales, el Gasto Corriente es el que mayor peso relativo ha desarrollado en los años de nuestro estudio. Para reforzar el análisis se verá la evolución relativa de cada uno sobre la base del período inicial en el **Cuadro 16** más adelante.

#### **Evolución de los Niveles Relativos de Gastos**

El gasto en Personal que rondó el orden del 50 % en promedio del total, y junto con el de Bienes y Servicios que osciló alrededor del 25 % fueron los principales componentes. Las Transferencias variaron entre un 5,6 % en 1991 y 6,2 en 2001.

Podemos observar en el cuadro que sigue la evolución del gasto en Personal de los años de la década estudiados:

**Cuadro 14. Gasto en Personal**

<b>Años</b>	<b>Personal</b>
<b>1991</b>	52.7%
<b>1992</b>	50.2%
<b>1993</b>	49.2%
<b>1994</b>	47.8%
<b>1995</b>	48.7%
<b>1996</b>	54.6%
<b>1997</b>	48.5%
<b>1998</b>	48.1%
<b>1999</b>	47.3%
<b>2000</b>	53.1%
<b>2001</b>	52.1%

**Fuente:** elaboración propia

Las Erogaciones de Capital, según la evolución también oscilante que han tenido, están compuestas en su mayor parte por Trabajos Públicos como principal exponente del

funcionamiento y desarrollo de las obras de infraestructura brindada por los entes a sus comunidades. Ha variado entre un 9,9 % en 1991 y 9,5 % en 2001, habiendo alcanzado el pico máximo de la década en 1993 con el 14,1 %. Las demás Erogaciones de Capital se repartieron entre Bienes de Capital, Bienes Preexistentes e Inversión Financiera en menor grado. En el cuadro que sigue podemos observar la evolución del gasto en Trabajos Públicos de los años de la década estudiados:

**Cuadro 15. Gasto en Trabajos Públicos**

Años	Trabajos Públicos
1991	9.9%
1992	10.8%
1993	14.1%
1994	13.0%
1995	12.2%
1996	10.0%
1997	13.0%
1998	12.8%
1999	13.2%
2000	9.3%
2001	9.5%

**Fuente:** elaboración propia

Entre las Otras Erogaciones, el crecimiento de Amortización de Deudas ha sido el de mayor valor relativo entre este tipo de gastos. Del 0,7 % en 1991 ha crecido hasta el 2,7 % en 2001, significando una mayor necesidad de ocupar recursos para cancelación de obligaciones como consecuencia del endeudamiento público al que recurrieron en el período.

#### **Evolución Relativa de Erogaciones sobre la Base de 1991**

Se ha comprobado que la estructura ha tenido variantes que no modificaron su composición. El gasto corriente municipal ha aumentado en el período al mismo ritmo del gasto total, según el **Cuadro 16** que sigue. El gasto corriente es el que responde al funcionamiento y al nivel operacional de cada ente y participan considerablemente en la medición de su desempeño. Rondan el 83,2% al cabo del 2001 con respecto al año 1991 tomado como base de la evolución. Este comportamiento se corresponde con el de los recursos como ya lo hemos visto, que han permitido una mayor disponibilidad de fondos y un mayor compromiso de gastos de los entes locales derivados de la atención de servicios a la comunidad y administración general.

**Cuadro 16. Evolución Erogaciones Municipales Consolidadas Globales**

Años	Erogaciones municipales consolidadas evolución			
	Corrientes	Capital	Otras	Totales
	(Base 1991 = 100)			
<b>1991</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>1992</b>	120,7%	140,9%	152,0%	124,0%
<b>1993</b>	149,7%	212,3%	135,3%	156,6%
<b>1994</b>	157,6%	225,6%	207,8%	167,2%
<b>1995</b>	172,4%	208,9%	127,4%	175,3%
<b>1996</b>	160,6%	161,4%	125,7%	159,6%
<b>1997</b>	175,8%	251,8%	238,7%	186,7%
<b>1998</b>	180,2%	269,2%	219,6%	191,9%
<b>1999</b>	186,4%	280,6%	214,0%	198,3%
<b>2000</b>	183,1%	165,9%	204,0%	181,8%
<b>2001</b>	183,2%	173,1%	281,6%	185,1%

Fuente: elaboración propia

Este comportamiento, también evidencia que las restricciones presupuestarias se diluyeron por la existencia de recursos adicionales.

#### Erogaciones según Finalidades

En el Cuadro que sigue podemos observar la Composición relativa del gasto realizado por Finalidades por el Sector Municipal en la década de 1991 a 2001. Se puede comprobar la importancia política de las erogaciones asignadas a cada Finalidad de acuerdo a su participación relativa en el total de cada año.

**Cuadro 17. Composición de las Erogaciones según Finalidades (en porcentajes)**

Finalidades	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Administr.Ctral.</b>	24.4%	24.6%	26.4%	25.6%	25.5%	26.0%	26.8%	26.7%	27.1%	27.5%	29.4%
<b>Serv.Comunidad</b>	48.4%	43.6%	44.7%	48.6%	46.8%	47.9%	43.2%	43.8%	42.2%	43.7%	42.1%
<b>Prom.Cult.yEdu</b>	4.6%	5.0%	5.4%	5.9%	5.7%	6.5%	5.9%	5.9%	6.5%	6.9%	6.6%
<b>Desarrollo Urbano</b>	18.9%	17.6%	21.3%	17.5%	17.9%	16.9%	20.2%	20.0%	19.0%	18.4%	19.3%
<b>Deuda Pública</b>	0.5%	6.6%	1.0%	1.1%	1.2%	1.1%	1.2%	1.2%	1.9%	2.3%	2.2%
<b>A Clasificar</b>	3.1%	2.7%	1.3%	1.3%	2.9%	1.6%	2.8%	2.4%	3.3%	1.2%	0.4%
<b>Total</b>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia

Podemos efectuar el análisis del gasto por Finalidades como sigue:

**Administración Central.** Se puede observar un incremento relativo en los gastos de Administración Central que ocupan el segundo lugar en importancia, desde un 24,4% en 1991 a un 29,4% en el 2001. Están comprendidos los gastos de legislación, administración y control fiscal en general.

**Servicios a la Comunidad.** Ocupan el primer lugar en importancia. El tipo de demandas por bienes públicos que han enfrentado los gobiernos municipales desde 1991 a 2001, básicamente ha sido por Servicios a la Comunidad de acuerdo con el Cuadro 29 de Composición de las erogaciones municipales según Finalidades que antecede. Están comprendidos principalmente los servicios de alumbrado, recolección y eliminación de residuos y conservación de la vía pública. A pesar de lo señalado, estos Servicios han reducido su participación relativa en el gasto municipal desde un 48,4% en 1991 a un 42,1% en 2001. Obviamente, la cobertura de estos Servicios a la Comunidad se habría reducido entre estos años como muestran los gráficos.

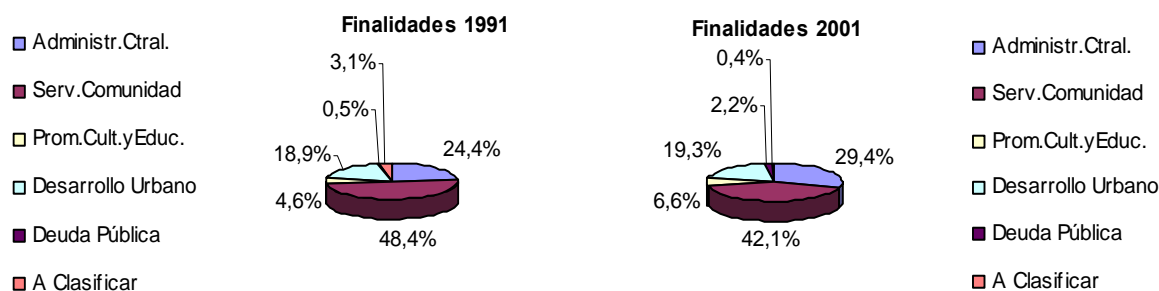
**Promoción Cultural y Educativa.** El gasto en esta Finalidad ha crecido en su participación relativa entre 1991 y 2001, oscilando desde un 4,6 % hasta un 6,6 % respectivamente. Entre los mismos se encuentran comprendidos los correspondientes al Fondo de Asistencia Educativa y todo lo relativo al quehacer cultural de cada población.

**Gastos en Desarrollo Urbano.** En tercer lugar de importancia, le siguen los gastos en Desarrollo Urbano, que han mantenido su participación relativa en el total municipal de los años 1991 a 2001. Responden a los gastos en inversión en bienes y obras de infraestructura a la comunidad.

**Deuda Pública y A Clasificar** constituyen el resto del gasto por Finalidades.

En los gráficos que siguen se puede visualizar la importancia relativa del gasto municipal según Finalidades de acuerdo a las decisiones políticas adoptadas por los entes del sector, de los años 1991 como punto de partida de la década y 2001 como culminación del período que adoptamos para realizar este análisis.

### Gráfico 7. Composición de las Erogaciones según Finalidades (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia

### Resumen

En este capítulo hemos determinado el comportamiento económico-financiero global del régimen municipal de la Provincia de Santa Fe en la década de 1991-2001.

Hemos analizado la estructura de recursos y gastos de las Municipalidades durante la década 1991-2001 en forma global, pudiendo observar el comportamiento que tuvo el desempeño de todos los entes, y cómo los recursos acompañaron el nivel de gastos manteniendo un crecimiento absoluto en la década. Se ha analizado la evolución de recursos y gastos tanto en su composición estructural como en su relación con los del nivel provincial.

De igual manera hemos visto cómo participaron del financiamiento municipal de acuerdo a la relación existente, los recursos propios y los de coparticipación.



## Capítulo 7

### ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL

Continuando con el cumplimiento de los objetivos particulares de este estudio, para “comparar la evolución del desempeño entre municipalidades a lo largo de la década del ‘90”, en este capítulo se procede a analizar la estructura de recursos y gastos a nivel individual de cada municipalidad.

Recordando que la primer hipótesis que guía este análisis es que durante la década del '90 la mayoría de las municipalidades tuvieron un desempeño económico-financiero desequilibrado, debemos comprobar si el nivel de obtención de recursos de los municipios santafesinos ha sido suficiente para financiar los servicios que han prestado para satisfacer las demandas contempladas en sus presupuestos o planes políticos de gobierno como prioridades.

Este estudio nos permitirá comprobar las tendencias de los recursos y gastos que realizaron los entes durante la década en estudio, para lo cual debemos concentrarnos en el análisis económico-financiero de los rubros y partidas que fueron la base de las ejecuciones presupuestarias 1991-2001, tomándolas agregadamente, es decir, acumulando las cifras de cada ejercicio para determinar el desempeño que arrojó cada ente individualmente.

#### **Análisis de Indicadores de Desempeño**

En los objetivos particulares de este estudio se propuso establecer indicadores de desempeño económico-financiero para caracterizar el comportamiento de las municipalidades en el período considerado y además, comparar referencialmente la evolución de los mismos. En esta sección se procede a elaborar los indicadores requeridos e interpretar los resultados para cumplir con los mismos. Estos indicadores servirán de base para la obtención de otro indicador compuesto de desempeño.

#### **1. Indicador de *Solvencia***

*Recursos Corrientes sobre Gastos Corrientes*

El primer indicador nos mide el resultado operativo de cada ente en el período tomado en cuenta. También nos muestra el ahorro o desahorro producido por el funcionamiento o actividades operativas. Este es un indicador de los llamados resumen de la política fiscal de los municipios, porque está integrado con los rubros y partidas que genera el accionar de los entes cumpliendo su fines.

Se utiliza referencialmente entre los entes, y se considera positivamente a aquel ente que mayor ahorro positivo ha generado operativamente, puesto que de esa forma muestra mayor capacidad de maniobra. Se le llama indicador de Solvencia porque exhibe la capacidad de satisfacer las demandas o necesidades de funcionamiento, y se mide en términos relativos.

La mayoría de los entes se encuentran sobre el nivel de equilibrio operativo, es decir, es mayor el ahorro o porcentaje positivo entre los recursos corrientes -donde intervienen los propios y los de coparticipación-, y los gastos corrientes donde intervienen mayoritariamente los gastos -en personal y servicios generales- necesarios para mantener operando las administraciones municipales.

Se encuentran en los primeros rangos Rafaela con el 49,7 % y San Jorge con el 48,2 % de excesos de recursos corrientes -propios y coparticipación-sobre los gastos corrientes.

Luego, en orden decreciente los entes llegan hasta nivelar sus recursos corrientes con los gastos corrientes, es decir, disminuyendo hasta sin tener márgenes de ahorro para utilizar en financiamiento de gastos de capital como compra de bienes o realización de trabajos públicos. En este límite se encuentra Reconquista con 0,0 %.

Y por último, la situación de solvencia de menor preponderancia, la presentan aquellos entes en que el resultado económico representó un desahorro, es decir, que los recursos corrientes no alcanzaron para financiar el funcionamiento operativo o cumplir con la prestación de servicios a la comunidad. En estos casos, como en el anterior han debido recurrir a financiamiento extra como solicitudes de subsidios o aportes no reintegrables, uso del crédito o crecimiento del stock de endeudamiento. En este tramo se encuentran 11 entes, y la municipalidad de San Javier está en el límite inferior con un valor negativo de -15,4 % de gastos corrientes no financiados con recursos corrientes.

Se muestra a continuación en la página siguiente **Cuadro 18** conteniendo, en orden decreciente de mayor a menor, los resultados obtenidos por cada ente, y además, el rango correspondiente que le otorgan los mismos.

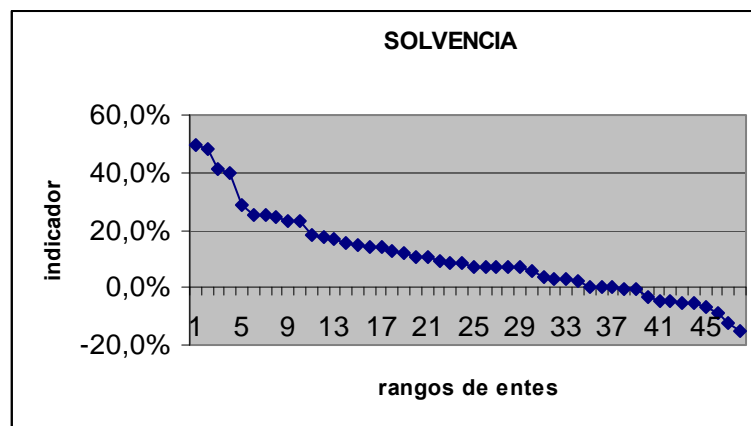
### Cuadro 18. Indicador 1. *Solvencia*

Entes	Solvencia	
	RCtes/GCtes	l rango
RAFAELA	49,7%	1
SAN JORGE	48,2%	2
SAN CARLOS CTRO.	41,2%	3
TOTORAS	39,6%	4
CASILDA	28,5%	5
EL TREBOL	25,4%	6
ARMSTRONG	25,4%	7
ESPERANZA	24,8%	8
SUNCHALES	23,4%	9
LAS TOSCAS	23,2%	10
SANTO TOME	18,5%	11
MALABRIGO	17,5%	12
CALCHAQUI	17,0%	13
VILLA CAÑAS	15,4%	14
LAS PAREJAS	14,8%	15
LAGUNA PAIVA	14,3%	16
SASTRE	13,8%	17
FRAY LUIS BELTRAN	12,7%	18
FRONTERA	12,1%	19
AVELLANEDA	10,9%	20
CAP. BERMUDEZ	10,3%	21
ROSARIO	9,3%	22
ARROYO SECO	8,6%	23
RUFINO	8,4%	24
FUNES	7,3%	25
VENADO TUERTO	7,1%	26
SAN JUSTO	7,1%	27
VERA	7,0%	28
PEREZ	7,0%	29
FIRMAT	5,8%	30
PTO.GRAL.S.MARTÍN	4,0%	31
GALVEZ	3,0%	32
GRO. BAIGORRIA	2,9%	33
ROLDAN	2,2%	34
VILLA GOB. GALVEZ	0,4%	35
SAN CRISTOBAL	0,1%	36
RECONQUISTA	0,0%	37
SANTA FE	-0,6%	38
TOSTADO	-0,8%	39
VILLA CONSTITUC.	-3,4%	40
LAS ROSAS	-4,5%	41
SAN LORENZO	-4,9%	42
CAÑADA DE GOMEZ	-5,1%	43
CERES	-5,2%	44
CORONDA	-6,8%	45
VILLA OCAMPO	-8,7%	46
CARCARAÑA	-12,5%	47
SAN JAVIER	-15,4%	48

Fuente: elaboración propia

El gráfico que sigue nos muestra que la mayor cantidad de municipalidades se encuentra en el estrato de 0,0 % a 40,0 %, lo que infiere una gran dependencia de los recursos coparticipables de la mayoría de los entes santafesinos.

**Gráfico 8. Distribución de Municipalidades en el Indicador de *Solvencia***



Fuente: elaboración propia

## 2. Indicador de *Autonomía Fiscal Local*

### *Recursos Propios sobre Gastos Totales*

Otro indicador necesario para la elaboración del indicador compuesto de desempeño económico-financiero es la relación entre Recursos Propios sobre Gastos Totales. Lo llamamos indicador de Autonomía Fiscal Local y mide en términos relativos el porcentaje de gastos totales que son financiados con recursos propios municipales, indicando que se encontrará en mejor situación el ente que mayor cantidad de recursos propios recaude. Expresa además, la capacidad de un ente de explotar sus fuentes de recursos propios.

El grado de autonomía dentro del conjunto de municipalidades en la década en estudio, tiene diferentes posicionamientos. En el **Cuadro 19** de la página que sigue se observa que solamente dos municipalidades, Rafaela y Puerto General San Martín, en la década de estudio, han afrontado con sus recursos propios más de los dos tercios de los gastos totales de gestión.

A continuación se muestra **Cuadro 19** conteniendo, en orden decreciente de mayor a menor, los resultados obtenidos por cada ente, y además, el rango correspondiente que le otorgan los mismos.

**Cuadro 19. Indicador 2. *Autonomía Fiscal Local***

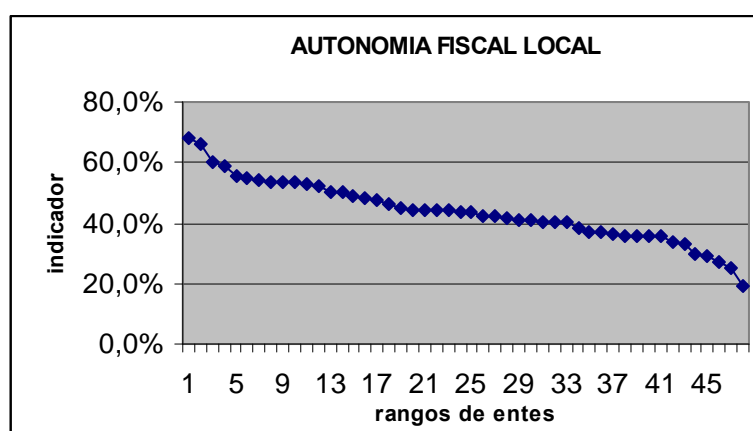
Entes	Autonomía Fiscal Local	
	2 RProp/GTot	2rango
RAFAELA	67,9%	1
PTO.GRAL.S.MARTÍN	66,2%	2
ESPERANZA	60,5%	3
SANTO TOME	59,1%	4
FUNES	55,7%	5
ROSARIO	54,6%	6
SUNCHALES	54,1%	7
VENADO TUERTO	53,6%	8
SAN JORGE	53,4%	9
CAP. BERMUDEZ	53,4%	10
ROLDAN	52,9%	11
SAN LORENZO	52,4%	12
VILLA GOB. GALVEZ	50,2%	13
VILLA CONSTITUC.	50,0%	14
SANTA FE	49,2%	15
ARROYO SECO	48,1%	16
SAN CARLOS CTRO.	47,4%	17
ARMSTRONG	46,5%	18
RECONQUISTA	45,2%	19
CARCARAÑA	44,5%	20
AVELLANEDA	44,5%	21
CAÑADA DE GOMEZ	44,4%	22
RUFINO	44,0%	23
EL TREBOL	43,7%	24
SAN JUSTO	43,6%	25
FIRMAT	42,5%	26
GALVEZ	42,3%	27
CASILDA	42,0%	28
LAGUNA PAIVA	41,2%	29
CERES	40,7%	30
FRAY LUIS BELTRAN	40,6%	31
LAS TOSCAS	40,3%	32
GRO. BAIGORRIA	40,3%	33
PEREZ	38,5%	34
TOTORAS	37,2%	35
CORONDA	37,1%	36
LAS ROSAS	36,5%	37
SAN CRISTOBAL	35,7%	38
LAS PAREJAS	35,6%	39
TOSTADO	35,6%	40
FRONTERA	35,4%	41
VILLA CAÑAS	33,8%	42
SASTRE	33,1%	43
CALCHAQUI	29,8%	44
VERA	29,0%	45
MALABRIGO	26,9%	46
SAN JAVIER	25,2%	47
VILLA OCAMPO	19,2%	48

Fuente: elaboración propia

Este **Cuadro 19**, en sentido inverso también nos indica la dependencia financiera respecto a recursos de las otras jurisdicciones gobiernos provincial y nacional- que necesita recibir un municipio, o sea el porcentaje relativo necesario para cubrir la totalidad de sus gastos.

El municipio que mayor recaudación propia generó para financiar sus gastos totales fue Rafaela que llegó al 67,9 % de los mismos. Por el contrario, Villa Ocampo alcanzó con sus recursos propios en la década a financiar sólo el 19,2 % del total de sus gastos, o sea menos de la quinta parte.

**Gráfico 9. Distribución de Municipalidades en el Indicador de *Autonomía Fiscal Local***



Fuente: elaboración propia

El rango de los indicadores obtenidos va desde un mínimo de 19,2 % a un máximo de 67,9 con la mayor cantidad de municipalidades ubicadas en el estrato de 40,0 % a 50,0 %.

En el otro extremo, quince municipalidades no llegaron a un índice del 40%, lo que las torna en una situación de mucha dependencia financiera y poca maniobrabilidad.

Este indicador señala que, mientras que hay municipalidades que tienen una alta autonomía fiscal con capacidad para explotar sus propias fuentes, hay otras que son muy vulnerables y dependientes de fuentes de financiación externas.

### 3. Indicador de *Inversión en Capital*

#### *Gastos de Inversión sobre Gastos Totales*

Más allá de la gestión operativa de un municipio, en la cual genera y acumula recursos, resulta importante que existan considerables niveles de inversión en capital conformando la inversión real o física. Ello indica la capacidad de inversión de un municipio luego de cubrir las necesidades para funcionamiento operacional.

**Cuadro 20. Indicador 3. *Inversión en Capital***

<b>Entes</b>	<b>Inversión en Capital 3 GInv/GTot</b>	<b>3rango</b>
TOTORAS	35,6%	1
SAN JORGE	35,3%	2
SAN CARLOS CTRO.	34,4%	3
RAFAELA	31,0%	4
EL TREBOL	27,3%	5
ARMSTRONG	24,0%	6
LAS TOSCAS	23,6%	7
MALABRIGO	23,4%	8
SUNCHALES	22,8%	9
VILLA CAÑAS	22,3%	10
ESPERANZA	21,8%	11
CALCHAQUI	21,5%	12
SANTO TOME	20,7%	13
FRONTERA	20,4%	14
FRAY LUIS BELTRAN	19,9%	15
CASILDA	19,3%	16
SASTRE	19,0%	17
RUFINO	18,0%	18
VILLA OCAMPO	17,5%	19
LAS PAREJAS	16,8%	20
AVELLANEDA	16,6%	21
ARROYO SECO	16,6%	22
CERES	16,1%	23
PTO.GRAL.S.MARTÍN	16,0%	24
GALVEZ	15,7%	25
VILLA GOB. GALVEZ	15,6%	26
SAN CRISTOBAL	14,0%	27
FIRMAT	13,6%	28
LAGUNA PAIVA	13,5%	29
ROSARIO	13,3%	30
TOSTADO	13,2%	31
ROLDAN	13,0%	32
RECONQUISTA	12,6%	33
SAN JUSTO	12,4%	34
LAS ROSAS	12,2%	35
CARCARAÑA	11,5%	36
SAN JAVIER	10,9%	37
VENADO TUERTO	10,6%	38
SAN LORENZO	10,3%	39
CAP. BERMUDEZ	9,8%	40
VILLA CONSTITUC.	9,6%	41
FUNES	9,6%	42
GRO. BAIGORRIA	9,4%	43
VERA	9,1%	44
SANTA FE	8,9%	45
PEREZ	8,7%	46
CAÑADA DE GOMEZ	6,1%	47
CORONDA	5,3%	48

Fuente: elaboración propia

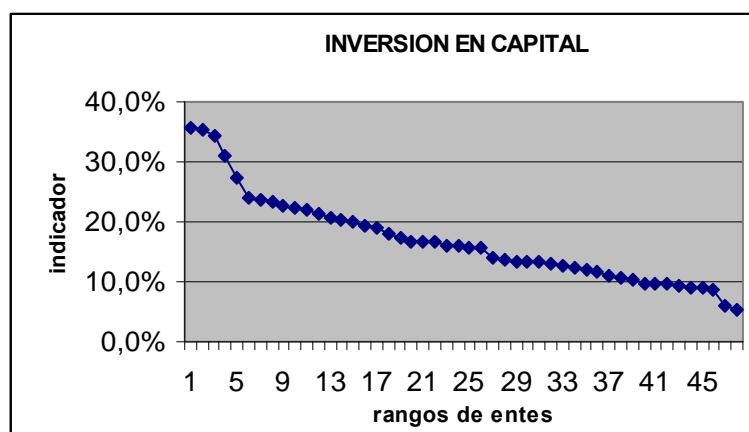
El indicador de Inversión en Capital muestra la participación relativa del gasto en capital en los gastos totales de una municipalidad. Consecuentemente, obtienen mayor calificación aquellos entes que destinan una mayor cantidad de recursos para sostener el crecimiento futuro local.

Como podemos observar en el **Cuadro 20** de la página anterior, en cuatro municipalidades que son Totoras, San Jorge, San Carlos Centro y Rafaela, en ese orden, el gasto en inversión ha superado el 30,0 % de los gastos totales. Es decir, que estos municipios comprometen, porcentajes que oscilan alrededor de un tercio de sus presupuestos en el gasto en inversión física.

Los demás entes se reparten en tres estratos. Entre el 30,0 % y el 20,0 % , es alcanzado por nueve entes, y la mayor cantidad está comprendida entre el 20,0 % y 10,0 %. En el extremo inferior de los rangos, con una participación menor al 10,0 % también se encuentran nueve entes entre los que figura la municipalidad de Santa Fe.

En el **Gráfico 10.** que sigue se puede se puede observar el comportamiento de los entes en este indicador, demostrando el compromiso de inversión de cada uno en la ejecución total de gastos en la década en estudio.

**Gráfico 10. Distribución de Municipalidades en el Indicador de *Inversión en Capital***



**Fuente:** elaboración propia

#### 4. Indicador de *Inmovilidad*

*Gastos en Personal sobre Gastos Corrientes*

El indicador de Inmovilidad, conformado por la relación de los gastos en personal con los gastos corrientes, es una fiel expresión del nivel o grado de rigidez presupuestaria que presentan los entes en estudio.



**Cuadro 21. Indicador 4. Inmovilidad**

Entes	Inmovilidad	
	GPers/GCtes	4rango
LAS TOSCAS	30,7%	1
SAN JORGE	44,3%	2
CARCARAÑA	44,8%	3
ROSARIO	50,4%	4
TOTORAS	50,8%	5
FRONTERA	51,9%	6
ROLDAN	52,6%	7
LAS PAREJAS	54,9%	8
FIRMAT	56,1%	9
CERES	56,2%	10
CALCHAQUI	57,2%	11
ESPERANZA	57,3%	12
FRAY LUIS BELTRAN	57,4%	13
ARMSTRONG	58,3%	14
VILLA CAÑAS	58,4%	15
MALABRIGO	58,5%	16
EL TREBOL	58,7%	17
VILLA OCAMPO	61,1%	18
LAS ROSAS	61,7%	19
RAFAELA	61,9%	20
SAN CARLOS CTRO.	62,8%	21
PTO.GRAL.S.MARTÍN	62,8%	22
SASTRE	62,9%	23
RUFINO	63,1%	24
VILLA CONSTITUC.	63,4%	25
AVELLANEDA	63,8%	26
SAN JAVIER	63,9%	27
FUNES	64,3%	28
CASILDA	65,2%	29
CAP. BERMUDEZ	65,6%	30
VENADO TUERTO	65,9%	31
SAN JUSTO	66,0%	32
SUNCHALES	66,7%	33
TOSTADO	67,1%	34
VILLA GOB. GALVEZ	68,8%	35
CAÑADA DE GOMEZ	69,2%	36
SANTA FE	70,6%	37
SAN LORENZO	70,7%	38
SANTO TOME	72,3%	39
RECONQUISTA	72,9%	40
ARROYO SECO	73,1%	41
GALVEZ	73,4%	42
GRO. BAIGORRIA	73,5%	43
LAGUNA PAIVA	73,8%	44
PEREZ	74,5%	45
VERA	74,7%	46
SAN CRISTOBAL	79,3%	47
CORONDA	83,0%	48

Fuente: elaboración propia

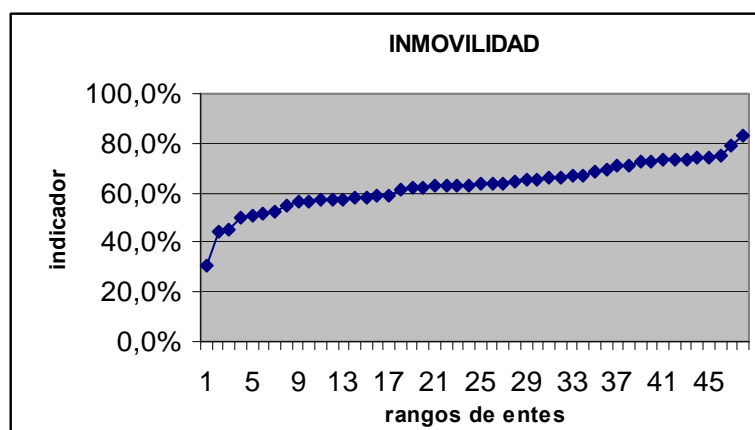
Una estructura económico-financiera con una alta participación relativa del gasto en personal respecto a los gastos corrientes o de funcionamiento condiciona e inmoviliza la gestión de un ente, de tal forma que se torna dificultoso el redireccionamiento del gasto para la reasignación de recursos hacia el mediano y largo plazo. Prácticamente, no existe planificación estratégica que se pueda alcanzar con altos niveles relativos de este indicador.

El **Cuadro 21** de la página anterior, nos muestra en orden creciente de menor a mayor, los resultados obtenidos por cada ente, y además, el rango correspondiente que le otorgan los mismos. Sólo tres municipios con baja rigidez presupuestaria alcanzada en la década que se mueven entre el 30,7 % y el 44,8 % de gasto en personal en relación con los corrientes. Son Las Toscas, San Jorge y Carcarañá.

Treinta municipios se encuentran en un nivel que superan el 60,0 % de rigidez o inmovilidad presupuestaria. Entre los de mayor relatividad del gasto en personal sobre los gastos corrientes, la municipalidad de Santa Fe se encuentra entre los entes que superan el 70,0 % de rigidez, y la de Coronda presenta el mayor compromiso que alcanza al 80,0 %.

El **Gráfico 11.** siguiente nos muestra que el mayor agrupamiento estructural de los entes en torno a una alta inflexibilidad operativa, se produce a partir del 60,0 % de gastos en personal respecto a los corrientes porque conforman esa franja, situación que planteáramos anteriormente.

**Gráfico 11. Distribución de Municipalidades en el Indicador de *Inmovilidad***



**Fuente:** elaboración propia

Este indicador nos muestra el peso de la burocracia en el gasto corriente o funcionamiento.

## 5. Indicador de Resultado

### *Resultado Total sobre Gastos Totales*

El último indicador que utilizamos, refiere al Resultado producido por cada ente en la década en estudio referido con el Gasto Total. Como resultado, nos referimos a la relación de recursos totales menos gastos totales, lo que nos proporciona un superávit o déficit de ejecución.

A su vez, el Resultado es confrontado con el total de gastos, para señalarlos en qué porcentaje relativo de estos últimos -si es positivo- la recaudación superó al nivel de ejecución de gastos. Por el contrario, si el resultado es negativo o deficitario, nos mostrará cuál es el porcentaje relativo de los gastos que se han ejecutado y no han tenido financiación quedando incluidos en el total de la deuda exigible y flotante al cierre de cada ejercicio presupuestario.

Un valor relativo positivo, nos proporciona una situación beneficiosa para cada municipio porque deja entrever una gestión eficiente, obteniendo una mejor calificación, criterio con el que se evalúa este indicador.

De acuerdo con el **Cuadro 22** de la página que sigue, 17 municipios han alcanzado resultado superavitario, los cuales pueden mostrar un valor positivo o porcentaje relativo con respecto a los gastos totales de ejecución. Totoras es la municipalidad que lo encabeza con un 17,5 % teniendo el rango mejor posicionado.

Las municipalidades deficitarias que han realizado gastos sin financiación representan a la mayoría -totalizan 31-, y se encuentran posicionadas desde el rango 18 en adelante y hasta el final. La municipalidad de Granadero Baigorria presenta la mayor falta de financiación de sus gastos con el 27,2 %, siguiéndole Ceres en menor cuantía pero alcanzando al 18,3 % . O sea, que en estos casos, casi la tercera parte del presupuesto municipal en Granadero Baigorria, y casi la quinta en Ceres, han representado gastos sin sustento financiero, situaciones que presentan un gran desfasaje estructural.

## Cuadro 22. Indicador 5. *Resultado*

Entes	Resultado	
	5 ResultFin/GTot	5rango
TOTORAS	17,5%	1
LAS TOSCAS	8,3%	2
RAFAELA	8,0%	3
ARMSTRONG	6,5%	4
LAS PAREJAS	6,1%	5
EL TREBOL	6,0%	6
CASILDA	5,3%	7
TOSTADO	4,7%	8
SAN JORGE	4,5%	9
FRONTERA	3,4%	10
MALABRIGO	3,3%	11
FRAY LUIS BELTRAN	3,1%	12
SAN CARLOS CTRO.	2,0%	13
LAGUNA PAIVA	1,7%	14
ROSARIO	1,2%	15
AVELLANEDA	0,4%	16
ESPERANZA	0,1%	17
SAN CRISTOBAL	-0,3%	18
RUFINO	-0,3%	19
PTO.GRAL.S.MARTÍN	-0,3%	20
VENADO TUERTO	-0,4%	21
SASTRE	-0,4%	22
SUNCHALES	-0,6%	23
CALCHAQUI	-0,9%	24
VILLA CAÑAS	-1,1%	25
CAP. BERMUDEZ	-1,8%	26
PEREZ	-2,2%	27
VILLA CONSTITUC.	-4,6%	28
SANTO TOME	-4,7%	29
SAN JUSTO	-4,8%	30
VERA	-4,9%	31
FIRMAT	-4,9%	32
VILLA OCAMPO	-5,0%	33
CAÑADA DE GOMEZ	-5,1%	34
GALVEZ	-5,5%	35
RECONQUISTA	-5,6%	36
ROLDAN	-6,0%	37
SANTA FE	-7,1%	38
SAN LORENZO	-7,1%	39
SAN JAVIER	-7,2%	40
CORONDA	-7,5%	41
VILLA GOB. GALVEZ	-7,6%	42
ARROYO SECO	-9,0%	43
CARCARAÑA	-9,2%	44
LAS ROSAS	-9,9%	45
FUNES	-12,4%	46
CERES	-18,3%	47
GRO. BAIGORRIA	-27,2%	48

Fuente: elaboración propia

El **Gráfico 12.** exhibe visualmente la distribución de los rangos de los entes conforme a los resultados descriptos.

**Gráfico 12. Distribución de Municipalidades en el Indicador de *Resultado***



**Fuente:** elaboración propia

### **Indicador Compuesto**

Para establecer la clasificación de las 48 municipalidades, se tomaron en cuenta los resultados de los indicadores de cada ente ordenados en forma ascendente o descendente de acuerdo a la consideración beneficiosa o no, asignada a los mismos. De esa manera surge para cada ente en cada indicador una posición o rango, que sumados los de los cinco utilizados, nos proporciona un rango general para cada municipalidad.

Podemos apreciar el resultado obtenido y ordenado conforme a la suma de rangos representativos de la posición de cada ente en cada indicador. De esta manera se conforma un índice compuesto que permite ordenar a las municipalidades desde el menor valor de la suma de rangos en forma ascendente hacia el mayor valor obtenido por cada uno.

Así, la municipalidad de San Jorge obtuvo el mejor posicionamiento por la suma de sus rangos en la década 1991-2001, siguiéndole Rafaela, luego Totoras y Armstrong entre otras.

En el otro extremo, los desempeños con menor calificación fueron los de las municipalidades de Coronda, Granadero Baigorria, San Javier y Vera entre otros.

Las municipalidades de 1ª categoría tuvieron dispar desempeño. Rosario ocupó el lugar 9º y Santa Fe el lugar 41º.

Las posiciones que componen el perfil resultante se muestran en el **Cuadro 23.** de la página que sigue.

### Cuadro 23. Ranking del Indicador Compuesto de la Década 1991-2001

#### INDICADORES COMPUESTOS DECADA 1991-2001

Ord	Entes	suma de rangos
1	SAN JORGE	24
2	RAFAELA	29
3	TOTORAS	46
4	ARMSTRONG	49
5	ESPERANZA	51
6	LAS TOSCAS	52
7	SAN CARLOS CENTRO	57
8	EL TREBOL	58
9	ROSARIO	77
10	SUNCHALES	81
11	CASILDA	85
12	LAS PAREJAS	87
13	FRAY L. BELTRAN	89
14	FRONTERA	90
15	MALABRIGO	93
16	SANTO TOME	96
17	PTO.G.SAN MARTÍN	99
18	AVELLANEDA	104
19	CALCHAQUI	104
20	VILLA CAÑAS	106
21	RUFINO	108
22	ROLDAN	121
23	SASTRE	122
24	VENADO TUERTO	124
25	FIRMAT	125
26	CAP. BERMUDEZ	127
27	LAGUNA PAIVA	132
28	ARROYO SECO	145
29	FUNES	146
30	SAN JUSTO	148
31	VILLA CONSTITUCIÓN	148
32	CARCARAÑA	150
33	VILLA G.GALVEZ	151
34	TOSTADO	152
35	CERES	154
36	GALVEZ	161
37	VILLA OCAMPO	164
38	RECONQUISTA	165
39	SAN CRISTOBAL	166
40	SAN LORENZO	170
41	SANTA FE	173
42	LAS ROSAS	177
43	PEREZ	181
44	CAÑADA DE GOMEZ	182
45	VERA	194
46	SAN JAVIER	199
47	GRO. BAIGORRIA	200
48	CORONDA	218

Fuente: elaboración propia

### **Categorías de los Entes según el Indicador Compuesto**

Siguiendo con la propuesta desarrollada en el trabajo ya citado “Descentralización fiscal y Debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano” de los autores ya citados, Enrique Cabrero Mendoza y Ady Carrera Hernández, en el cual calificaron a los 31 estados mexicanos de acuerdo con un rango general obtenido mediante un procedimiento similar al utilizado en este trabajo para las municipalidades de la Provincia de Santa Fe, en el que formularon la siguiente categorización para calificarlos:

De 5 a 20 = estructura financiera óptima

De 21 a 35 = estructura financiera equilibrada

De 36 a 50 = estructura financiera semi-equilibrada

De 51 hacia adelante = estructura financiera desequilibrada

En nuestro caso, para calificar el desempeño económico-financiero de las 48 municipalidades de la Provincia de Santa Fe en la década 1991-2001, y de acuerdo con la propuesta anterior, encontramos que no hay municipalidades clasificadas en la categoría más alta, por lo que las 48 municipalidades se clasifican de la siguiente forma:

- A) Estructura financiera equilibrada (“propensión al buen desempeño”): San Jorge y Rafaela.
- B) Estructura financiera semi-equilibrada (“propensión al desempeño regular”): Totoras y Armstrong.
- C) Estructura financiera desequilibrada (“propensión al mal desempeño”): en esta categoría se encuentran clasificadas las restantes 44 municipalidades de la Provincia de Santa Fe.

Del análisis importa destacar que las cuatro municipalidades que califican con la Estructura financiera equilibrada o semiequilibrada pertenecen a las zonas centro y sur de la Provincia, que representan regiones con mayor desarrollo, y salvo Rafaela con algo más de 83.000 habitantes en 2001, son localidades que rondan entre 10.000 y 16.000 habitantes.

### **Otra Propuesta como Perspectiva de Categorización, las Tendencias**

Profundizando el análisis y el estudio del desempeño económico-financiero efectuado sobre las municipalidades de la Provincia de Santa Fe, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos por el indicador compuesto, o ranking general, proponemos introducir un nuevo elemento de análisis en este trabajo, cual es la tendencia de los resultados anuales desarrollada por cada ente en la década 1991-2001. De esta manera abordamos el tratamiento del último objetivo propuesto.

Al compararse la posición de cada ente en el indicador compuesto, según el rango que alcanzó, con la tendencia observada por los resultados anuales de la década, podemos

observar situaciones que entrañan realidades que contienen las cifras de los estados elaborados por cada municipio.

Para tal fin se han confeccionado Gráficos de línea con marcadores para cada valor de datos o resultados anuales del período comprendido entre los años 1991-2001 para cada ente, y en función a esos valores se han agregado las líneas o rectas de tendencia que muestran la orientación creciente o decreciente desarrollada en los años. Los **Gráficos, con las líneas de tendencia y sus ecuaciones**, de cada municipalidad, se encuentran en el **Apéndice** de datos al final de este trabajo.

El **Cuadro 24** de las ecuaciones de las líneas de tendencias nos muestra la disparidad del comportamiento de los distintos entes. No obstante, se pueden agrupar como sigue, en cuatro categorías de acuerdo a las situaciones reflejadas, colocándose entre paréntesis el orden del rango obtenido en el indicador compuesto para relacionar los resultados de ambos análisis.

- 1) Entes con *punto de partida superavitario* y *tendencia creciente* -total 6 entes-  
Rafaela (2), Totoras (3), Armstrong (4), San Carlos Centro (7), El Trébol (8),  
Las Parejas (12).
- 2) Entes con *punto de partida deficitario* y *tendencia creciente* -total 21 entes-  
Sunchales (10), Fray Luis Beltrán (13), Puerto Gral. San Martín (17), Calchaquí (19),  
Sastre (23), Firmat (25), Capitán Bermúdez (26), Laguna Paiva (27), Arroyo Seco  
(28), Carcarañá (32), Villa Gob.Gálvez (33), Ceres (35), Gálvez (36), Villa Ocampo  
(37), San Cristóbal (39), San Lorenzo (40), Santa Fe (41), Las Rosas (42), Pérez (43),  
Vera (45), Coronda (48).
- 3) Entes con *punto de partida superavitario* y *tendencia decreciente* -total 14 entes-  
San Jorge (1), Esperanza (5), Las Toscas (6), Rosario (9), Casilda (11), Frontera (14),  
Malabrigo (15), Avellaneda (18), Villa Cañas (20), Rufino (21), Venado Tuerto (24),  
San Justo (30), Tostado (34), Cañada de Gómez (44)
- 4) Entes con *punto de partida deficitario* y *tendencia decreciente* -total 7 entes-  
Santo Tomé (16), Roldán (22), Funes (29), Villa Constitución (31),  
Reconquista (38), San Javier (46), Granadero Baigorria (47)

La ecuación de las líneas o rectas de tendencias de cada ente pueden observarse en el **Cuadro 24** que sigue, en el que también puede verse el indicador compuesto de cada ente:



**Cuadro 24. Indicador Compuesto para cada Municipalidad con su Línea de Tendencia**

INDICADORES COMPUESTOS DECADA 1991-2001			LÍNEAS DE TENDENCIAS			
Ord	Entes	suma de rangos	Y = bX + A			
			pendiente		Intercepción	
1	SAN JORGE	24	Y = -	7948,2	X +	256051
2	RAFAELA	29	Y =	37406	X +	1483600
3	TOTORAS	46	Y =	13605	X +	372183
4	ARMSTRONG	49	Y =	25021	X +	48215
5	ESPERANZA	51	Y = -	16506	X +	110336
6	LAS TOSCAS	52	Y = -	11709	X +	235619
7	SAN CARLOS CENTRO	57	Y =	359,44	X +	59713
8	EL TREBOL	58	Y =	8621,8	X +	137797
9	ROSARIO	77	Y = -	1225300	X +	10263000
10	SUNCHALES	81	Y =	3406,9	X -	50300
11	CASILDA	85	Y = -	31699	X +	532931
12	LAS PAREJAS	87	Y =	13966	X +	81377
13	FRAY L. BELTRAN	89	Y =	24742	X -	55579
14	FRONTERA	90	Y = -	13581	X +	144971
15	MALABRIGO	93	Y = -	16968	X +	152404
16	SANTO TOME	96	Y = -	65597	X -	148341
17	PTO.G.SAN MARTÍN	99	Y =	32363	X -	221563
18	AVELLANEDA	104	Y = -	20873	X +	139683
19	CALCHAQUI	104	Y =	6916,7	X -	62882
20	VILLA CAÑAS	106	Y = -	17177	X +	71411
21	RUFINO	108	Y = -	65475	X +	377154
22	ROLDAN	121	Y = -	32506	X -	25149
23	SASTRE	122	Y =	8176,1	X -	56589
24	VENADO TUERTO	124	Y = -	135395	X +	752075
25	FIRMAT	125	Y =	55864	X -	577166
26	CAP. BERMUDEZ	127	Y =	54951	X -	422103
27	LAGUNA PAIVA	132	Y =	7326,5	X -	2214,5
28	ARROYO SECO	145	Y =	38303	X -	683201
29	FUNES	146	Y = -	111974	X -	44310
30	SAN JUSTO	148	Y = -	74654	X +	243473
31	VILLA CONSTITUCIÓN	148	Y = -	48481	X -	237764
32	CARCARAÑA	150	Y =	116266	X -	1228800
33	VILLA G.GALVEZ	151	Y =	180769	X -	1982700
34	TOSTADO	152	Y = -	7880,1	X +	171363
35	CERES	154	Y =	5267,7	X -	761808
36	GALVEZ	161	Y =	62848	X -	680103
37	VILLA OCAMPO	164	Y =	39430	X -	385837
38	RECONQUISTA	165	Y = -	16110	X -	504984
39	SAN CRISTOBAL	166	Y =	12394	X -	83354
40	SAN LORENZO	170	Y =	130994	X -	1626200
41	SANTA FE	173	Y =	382363	X -	883180
42	LAS ROSAS	177	Y =	2585,2	X -	407316
43	PEREZ	181	Y =	16510	X -	168850
44	CAÑADA DE GOMEZ	182	Y = -	91034	X +	136033
45	VERA	194	Y =	50780	X -	427757
46	SAN JAVIER	199	Y = -	23963	X -	19332
47	GRO. BAIGORRIA	200	Y = -	81958	X -	1591900
48	CORONDA	218	Y =	7590	X -	270442

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la clasificación según las tendencias de los entes que hemos practicado anteriormente, es importante destacar los entes que tuvieron situación superavitaria desde el inicio y continuaron con tendencias crecientes, que son los del punto 1) también, se encuentran en buenas posiciones en el Indicador Compuesto. Son 6 entes que posicionan entre el 2º y 12º lugar del orden final.

Además, según los **Gráficos del Apéndice** la mayoría de estos entes del punto 1) han tenido resultados superavitorios en las ejecuciones presupuestarias de los años de la década 1991-2001. Sólo San Carlos Centro presentó situaciones deficitarias en ciertos años.

Las municipalidades clasificadas en el punto 2) con punto de partida deficitario y tendencia creciente, han presentado situaciones con alternancias anuales de superávit y déficit en la década, y que ocuparon rangos entre el 10º y 26º del Indicador Compuesto, sólo Laguna Paiva (27) presentó superávit en todos los años a pesar de haber tenido un punto de partida negativo. Pero las restantes clasificadas en el punto 2), que ocuparon lugares entre el 28º y 48º en el Indicador Compuesto y tuvieron un punto de partida deficitario con tendencia creciente, presentaron situaciones deficitarias, y algunas considerables, en todos los años de la década, es decir, que la tendencia creciente que surge en cada ente, es con respecto a la reducción del déficit anual, pero siempre manteniéndose con insuficiencia de recursos para hacer frente a sus gastos en cada año de la década. En este tramo, San Cristóbal también presenta situaciones de alternancia de resultados. Esto se puede comprobar en los **Gráficos del Apéndice** final.

Siguiendo con los clasificados en el punto 3), que tuvieron punto de partida superavitario con tendencia decreciente, nos encontramos con entes que si bien ocuparon un lugar destacado en el Indicador Compuesto, presentan tendencias decrecientes en sus resultados. Es el caso de San Jorge que ocupó el puesto 1º en el Indicador Compuesto pero presenta resultados anuales decrecientes en la década. La característica de este agrupamiento, es que algunos entes disminuyen sus resultados positivos anuales alcanzando situaciones de déficit, y otros, profundizan su situación deficitaria.

Los entes agrupados en el punto 4) presentan la situación más preocupante, por cuanto han atravesado los años de la década en situación deficitaria permanente. Sin excepciones, han presentado resultados deficitarios en todos los años y, lo que es más agravante, con tendencia decreciente, es decir, con total insuficiencia de financiamiento completo para sus políticas de gobierno. También podemos observar que la mayoría de estos entes, ocupan altos rangos en el Indicador Compuesto.

## Resumen

En este capítulo se concluyó con el segundo objetivo y se aprobó la primer hipótesis de este estudio que planteaba que “*en el período analizado -1991-2001- han predominado aquellas municipalidades con estructura financiera desequilibrada*” sobre la base de la categorización de los entes realizada según el *Indicador Compuesto* utilizado para el presente trabajo, sobre la conclusión de otros cinco indicadores que relevaron los aspectos que se consideraron más salientes para evaluar el desempeño.

También, de acuerdo al tercer objetivo, se procedió a verificar la evolución del desempeño de los entes y de esa manera, se pudo rechazar la segunda hipótesis planteada “*de que han tenido una evolución similar en el período*”, por cuanto el comportamiento que exhibieron las tendencias de la década 1991-2001 y sus perspectivas para los años siguientes han mostrado disparidades.

## Capítulo 8

### SÍNTESIS FINAL

#### Conclusiones

Esta tesis tuvo como objetivo general de investigación evaluar el desempeño económico-financiero de las municipalidades de la Provincia de Santa Fe durante el período 1991 a 2001. Con tal propósito se entendió como *desempeño económico financiero el cumplimiento de las funciones o roles municipales evaluado en términos monetarios como proceso ingreso-gasto relacionando medios escasos con fines múltiples entre los que debieron optar durante la década.*

El análisis del desempeño económico-financiero de los entes según la literatura revisada está estrechamente ligado a factores de distinta índole que combinan los aspectos propios del análisis económico de las finanzas locales, entre los cuales algunos de los que tienen que ver son: 1) las características y dimensiones estructurales -capacidades o libertad de acción para diseñar sus políticas fiscales equilibrando ingresos con gastos-, 2) los ciclos políticos de los gobiernos, 3) las relaciones con los gobiernos nacional y provincial, 4) el marco legal y la legislación financiera, 5) las instituciones presupuestarias que involucran a la definición del tamaño del Estado (tributación), a la definición del tamaño del gasto y del resultado, y a la definición de la asignación del gasto y la provisión de bienes, terminando el proceso del presupuesto con su aprobación, ejecución y evaluación, y por último, 6) la carencia de experiencias o estudios empíricos que establezcan criterios para la evaluación del desempeño.

Para lograr el objetivo general se establecieron tres objetivos particulares.

El primero se fijó en la descripción de “*los aspectos más relevantes del modelo municipal y del marco institucional jurídico-administrativo a que se deben ajustar las municipalidades santafesinas*”, ya que las municipalidades deben proceder dentro de los límites, alcances y las modalidades que el mismo les impone y que deben observar. Las fuentes utilizadas con este propósito han sido la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipalidades y demás leyes y reglamentaciones de las mismas que componen el conjunto de normas que integran el régimen municipal de la Provincia de Santa Fe.

El segundo objetivo particular consistió en *“determinar el resultado del comportamiento económico-financiero de las municipalidades durante el período de estudio”*. La hipótesis central fue que durante la década del '90 predominaron las que tuvieron un desempeño económico-financiero desequilibrado. Para el análisis se tuvo como metodología de trabajo la construcción de indicadores de desempeño económico-financiero en el período de estudio, ubicando a los entes en forma descendente o ascendente de acuerdo al resultado y según la bondad de cada indicador, obteniendo luego por la suma de sus rangos un indicador compuesto estableciendo un orden final de posiciones, que se utilizó para la categorización según los resultados como entes con estructura financiera *“equilibrada, semi-equilibrada y desequilibrada”*.

Estos indicadores son de probada aceptación general en esta temática y dentro de la literatura revisada. Algunos de ellos también han sido utilizados por organismos técnicos específicos en el tema e incluidos en esquemas legales, tal como en el Régimen de Responsabilidad Fiscal instituido por la Ley Nacional N° 25.917 y sus normas reglamentarias.

El tercer objetivo particular fue *“comparar la evolución del desempeño entre municipalidades a lo largo de la década del '90”*, con la hipótesis de que, dado que todas estuvieron sujetas a los mismos condicionantes, pudieron haber tenido una evolución similar en el período. Se analizaron las tendencias de los resultados totales anuales de las ejecuciones presupuestarias, desarrolladas por cada ente en la década 1991-2001 para compararlas con la posición que tuvo cada municipalidad en el Indicador Compuesto de desempeño.

Seguidamente se resumen las conclusiones logradas en cada uno de los objetivos particulares.

### **1. El Marco Legal de los Municipios Santafesinos**

Hemos observado que el régimen de gobierno municipal santafesino no ha tenido variantes en muchas décadas. Se rige por la Ley Orgánica que es del año 1939 y no ha sido modificada en sustancia hasta el presente, por la Constitución Provincial de 1962 y demás leyes y reglamentaciones que lo conforman. Sí podemos señalar que tiene ciertas características propias específicas que lo distinguen regionalmente, y fundamentalmente, su carácter de independiente de todo otro poder del estado provincial en lo referente a la gestión de los intereses locales.

La evolución a que ha quedado expuesto por las Reformas de los Estados Nacional y Provincial, han provocado un reacomodamiento funcional o elongación de sus estructuras, pero no se han producido hechos o actos institucionales en la década 1991-2001 que hayan provocado reformas estructurales.

El Régimen tiene el tema de la autonomía asegurada constitucionalmente. Será la tendencia futura que se asuma una vez reformada la Constitución Provincial para alinearse con la Nacional reformada en 1994.

Los municipios de la Provincia de Santa Fe son de 1ª y de 2ª Categoría de acuerdo con su población, que es regularmente extensa. También tienen extensiones territorialmente extensas, alcanzando sus jurisdicciones a las zonas urbanas, suburbanas y rurales.

Poseen competencia municipal en cuestiones locales propias sin dirimir las judicialmente, debiendo recurrir a los estrados provincial y nacional según el caso. Los asuntos municipales están subordinados a las normas nacionales y provinciales conforme a ambas Constituciones, Nacional y Provincial.

De acuerdo a las normas vigentes, tienen asignadas funciones de prestación de servicios a la comunidad y otras de tipo reglamentario, dentro de un modelo que tiene ribetes administrativistas, y a las cuales se ciñen las potestades tributarias contenidas en la Carta Magna de la Provincia de Santa Fe vigente, que sólo les dejó reservada la creación, recaudación y disposición libre “de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción”, contenidas en una ley especial -la N° 8173- que estableció un Código Fiscal Uniforme para ser adoptado por los entes.

Otro componente principal del financiamiento de la gestión municipal, lo constituyen las participaciones de impuestos que recaudan la Nación y la Provincia de Santa Fe, que son transferidas periódicamente de acuerdo a normas legales preestablecidas al efecto, cuya utilización por los entes es de libre disposición sin condicionamientos ni afectaciones específicas.

Debe mencionarse la aplicación del Pacto Fiscal de 1993 con sus consecuencias regulatorias del régimen de participaciones del Impuesto a los Ingresos Brutos provincial, estableciendo límites y garantías de transferencias desde el Gobierno Provincial hacia el sector municipal, y también techos de transferencias de impuestos nacionales, que necesariamente tuvieron incidencia en la relación entre los recursos propios municipales y los de coparticipación durante la década, con avances de aquellos sobre estos últimos en la composición del financiamiento municipal, según hemos visto.

Y por último, señalamos la vigencia de los Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos entre el Tesoro Provincial y entes no financieros del Sector Público Provincial con sus similares del orden municipal -y comunal-, que han obrado como una especie de financiamiento indirecto al sector, al haberse quitado liquidez y exigibilidad a las obligaciones recíprocas existentes en su momento. Las posiciones finales de la Compensación arrojaron

simultáneamente, grandes acreedores por un lado y grandes deudores por el otro. Entre los primeros figuraron la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia y el I.A.P.O.S., y entre los segundos, los entes del sector municipal y comunal en su conjunto.

## **2. Resultados del Comportamiento Económico-Financiero**

### **En el conjunto Provincial:**

Los recursos y gastos municipales han crecido durante la década, pero la relación de ambos con sus similares provinciales presentó una disminución, tal como lo marca la tendencia de la evolución entre ambos.

Durante la década en estudio ha habido un incremento de la autonomía fiscal local, ya que a ello contribuyó el crecimiento de los recursos propios municipales. Al respecto hemos encontrado que los recursos propios municipales se incrementaron a expensas de los de coparticipación durante la década, no obstante que con relación a los recursos propios provinciales, han disminuido en su relatividad. Esta doble correlación ha sido influenciada por las consecuencias del Pacto Fiscal de 1993 que reguló la coparticipación a municipalidades en el período de estudio, y también, por la disminución relativa del total de recursos coparticipables al sector de municipalidades y comunas, expuesto por el mismo Gobierno Provincial en su página Web.

La Tasa General de Inmuebles fue el tributo municipal de mayor significado entre los propios, siguiéndole el Derecho de Registro e Inspección.

Por el lado de los gastos, el predominio lo tienen las Erogaciones Corrientes que se originan por la prestación de los distintos servicios a la comunidad, siguiéndoles en orden las de Capital. Siendo éstas las de mayor peso relativo, observamos que han tenido una leve tendencia negativa en la década, habiendo crecido los de otras erogaciones.

En el conjunto global de municipalidades, durante la década en estudio, el gasto en personal se mantuvo oscilante alrededor del 50 % respecto al total, y el de trabajos públicos alrededor del 10 %.

Sobre la base de 1991, el total de erogaciones alcanzó su mayor expansión global en 1999 con el 98,3 % de incremento, para caer al nivel del 85,1 % en 2001.

Y por último, entre las finalidades, los servicios a la comunidad, la administración general y desarrollo urbano, representaron el mayor direccionamiento del gasto municipal durante los años de la década de 1991-2001, sin excepciones. Esta composición muestra la estructuración de las decisiones del gasto en el ámbito del régimen municipal de la Provincia de Santa Fe, representativas del tipo de necesidades que se satisfacen.

### **Individualmente:**

En materia de comportamiento individual de cada municipalidad y como resultado de la aplicación de los procedimientos detallados anteriormente, se confirmó la hipótesis QUE EN LA DÉCADA de 1991 a 2001 PREDOMINARON LAS MUNICIPALIDADES SANTAFESINAS QUE TUVIERON UN COMPORTAMIENTO DESEQUILIBRADO, ya que 44 entes -casi el 92 %- de un total de 48 muestran rangos que participan de la clasificación “C) Estructura financiera desequilibrada (‘propensión al mal desempeño’)” según se puede observar el orden que establece el Cuadro General de Indicadores conformando el Ranking o Índice Compuesto del Capítulo 7 anterior.

De las restantes municipalidades sólo dos (San Jorge y Rafaela) alcanzaron la calificación “A) Estructura financiera equilibrada (‘propensión al buen desempeño’)”, y otras dos (Totoras y Armstrong) alcanzaron la calificación “B) Estructura financiera semi-equilibrada (‘propensión al desempeño regular’)”.

Como complemento del análisis propuesto y en otra mirada al desempeño económico-financiero de los entes, se realizaron gráficos con los resultados anuales -recursos totales menos gastos totales- de cada uno en la década en estudio, determinando las tendencias individuales en el período.

### **3. Comparación de la Evolución en el Período.**

Del análisis de la evolución en el período considerado, que surge de la comparación de la posición de cada ente en el indicador compuesto con las tendencias crecientes o decrecientes de los resultados anuales que presentaron no se puede sostener la hipótesis planteada de que todas tuvieron similar evolución.

En efecto, se presentan rasgos particulares del desempeño entre los distintos entes que entrañan evoluciones que contrastan considerablemente en determinados casos.

En el tope del ranking, podemos observar que de las cuatro municipalidades que han obtenido las categorizaciones de la Estructura Financiera “A)” y “B)” en el ranking general del Indicador Compuesto, solamente tres -Rafaela, Totoras y Armstrong- presentan punto de partida positivo con tendencia creciente en los años de la década.

Resulta paradójal la ubicación de la municipalidad de San Jorge, que ocupó el primer lugar en el rango general del Indicador Compuesto, pero desarrolló una tendencia decreciente al cabo de los años señalados. Tratando de ensayar una respuesta, podríamos decir que con la dimensión del ente, el ritmo del nivel de gastos a través de los años, no ha sido acompañado por el ritmo del nivel de recursos, incidiendo en la formación de una tendencia de resultados decrecientes.



De las demás municipalidades, 44 entes -casi el 92 %- de un total de 48, que han obtenido la categorización “C)” en el ranking general del Indicador Compuesto, que refiere a “Estructura financiera desequilibrada (‘propensión al mal desempeño’)”, puede señalarse que tuvieron un comportamiento de estrecha relación con situaciones desnivelantes en las gestiones de los años de la década 1991-2001. El desempeño económico-financiero de estos entes en el devenir de la década presentó en todos ellos alguna cuestión relevante que dejó entrever o incidió en la determinación del tipo de calificación en el que fueron categorizados.

Es así, que estas municipalidades presentaron puntos de partida deficitarios en los comienzos de la década o tendencias decrecientes durante la misma, o bien ambas cuestiones a la vez.

Las situaciones a prestar atención son las que corresponden a municipalidades deficitarias aunque presenten tendencias crecientes de disminución de sus desequilibrios porque pueden revertir sus tendencias ya que estructuralmente no están bien conformadas.

Pero más preocupante aún, resultan las situaciones presentadas por aquellas municipalidades que presentaron desequilibrios iniciales con tendencias decrecientes, es decir, con situaciones deficitarias estructurales en todas sus facetas. Las gestiones han sido estructuralmente desequilibradas, sin perspectivas de nivelación.

### **Recomendaciones**

Considerando el cambio de roles de los municipios, además de las respuestas de servicios a la comunidad que deben brindar, también deben hacerlo en el papel de coordinadores de acciones públicas y privadas, orientadores de inquietudes para el crecimiento, promotores del desarrollo local y facilitadores de las iniciativas para el progreso. Como expresa Tauber (2001), resulta interesante destacar algunas sugerencias de acciones que son necesarias para lograr la adaptación a los nuevos tiempos. Entre ellas se pueden citar:

1) Desarrollar la planificación estratégica, con objetivos de mediano y largo plazo, con una visión de la comunidad que administran con la participación ciudadana correspondiente, fortaleciendo las relaciones con las organizaciones de la sociedad y demás actores sociales, allanando el camino hacia la gobernabilidad local.

2) Otorgarle al presupuesto el lugar institucional que debe ocupar, como instrumento de las políticas de gobierno municipales, en el que se plasmen los planes del gobierno locales, con un verdadero estudio de las necesidades comunitarias de las que resultarán las demandas a satisfacer; discusión y participación ciudadana en la formulación del presupuesto.

2) Obtención de las fuentes de financiamiento locales a través de recursos contenidos en legislaciones tributarias actualizadas conceptual y monetariamente, que resulten verdaderos

instrumentos de recaudación que sustenten los servicios que se pretenden cubrir a la población. Para ello, es necesario practicar una reestructuración del sistema tributario del régimen municipal de la Provincia de Santa Fe, posibilitando constitucionalmente su financiamiento a través de la prestación de servicios divisibles e indivisibles.

3) Dotar al régimen municipal de un instrumento legal de Administración Financiera uniforme para ser adoptado por todos los entes, llevando a la concreción la organización de los sistemas de administración que se encuentran enunciados en la modificación introducida en la Ley Orgánica de Municipalidades.

4) Instrumentar la programación presupuestaria que determine los flujos periódicos de recaudación y que se establezcan cupos de gastos que respondan a tales períodos de ingresos, de manera de no provocar desfasajes o insuficiencias de caja.

5) Lograr eficiencia en la utilización de los recursos obteniendo el máximo beneficio en el intercambio entre éstos -como gastos- y la retribución de los servicios que se contraten o bienes que se adquieran.

6) Por consiguiente, propender a la capacitación de los funcionarios municipales en todos sus niveles que permitan la optimización del desempeño en sus funciones.

7) El redireccionamiento del gasto y la optimización de las recaudaciones en aquellas municipalidades de gestiones con tendencias decrecientes y estructuralmente deficitarias para poder equilibrar sus cuentas.

8) Instrumentar registraciones y controles eficientes y eficaces para poder obtener información consistente y sólida que sirva para el conocimiento de las autoridades municipales y para la comunidad, así como también para el resto del espectro gubernamental. En primera instancia, la transparencia consistiría en un fin en sí mismo a alcanzar.

9) Fundamentalmente, y como corolario, procurar la consecución de los objetivos de eficiencia y equidad en todos los órdenes del desempeño económico-financiero municipal.

10) La definición de una relación fiscal gobierno provincial-municipios tendiente al logro del financiamiento necesario para el sustento de sus necesidades públicas. El análisis de la estructura de financiamiento actual del régimen municipal tiene que ser utilizado para delinear o diseñar hacia el futuro, un esquema financiero que permita a los municipios desenvolverse eficiente y eficazmente en los roles que les competen en la actualidad.

Para encarar estos cambios, es necesario contar con una buena dosis de voluntad política para llevar adelante las decisiones que permitan efectuar las transformaciones y adaptaciones a los nuevos roles. Esto se requiere desde los distintos estamentos gubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

Alesina A. y Bayoumi T. “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From U.S.States”. NBER, *Working Paper 5614*, 1996. Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 72, *Revista ASAP* No. 37: Noviembre 2001.

Alesina A.y Perotti R. “The Political Economy of Budget Deficits”. Washington DC: IMF Staff Papers, Volumen 42, No. 1, 1995. Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 20, *Revista ASAP* No. 37: Noviembre 2001.

Alt J. y Lowry R. “Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Déficit: Evidence for the States”. *American Political Science Review*, 88, 811-828: 1994. Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 20, *Revista ASAP* No. 37: Noviembre 2001.

Argentina. Ministerio de Economía y Producción del Gobierno Nacional, Secretaría de Hacienda, “Ejecución del Sector Público Argentino. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento desde 1961”, página Web, [www.mecon.gov.ar/hacienda/](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/), 2009.

Argentina. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Regional, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias “10 Años en la Relación Fiscal Nación, Provincias, Municipios”, 1999.

Arroyo D. “Las Micro-Regiones como Instrumentos para el Desarrollo Local en Argentina”. VIº Congreso Latinoamericano de Administración del Desarrollo -Clad VI-. Buenos Aires, 2001.

Asensio M. “La Dimensión Económico-Institucional en el Rediseño del Federalismo Fiscal Argentino”. *Ciencias Económicas* 1 (1999): 31.

Atchabahián A. *Régimen Jurídico de la Gestión y del Control de la Hacienda Pública*. Buenos Aires: Depalma, 1996.

Bahl R.y Linn J. “Urban Public Finance in Developing Countries”. Washington DC: The World Bank, 1992. Citado por Cabrero Mendoza A. y Carrera Hernández A. “Fiscal

Decentralization and Institucional Constraints, Paradoxes of the Mexican Case”. Documento de Trabajo, DAP-CIDE. México: 2001. Internet. Disponible en [www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf)

Bird R. y Villancourt F. “*Fiscal Decentralization in Developing Countries*”. Cambridge: CUP, 1998. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Cabrero Mendoza A. y Carrera Hernández A. “Fiscal Decentralization and Institucional Constraints, Paradoxes of the Mexican Case”. Documento de Trabajo, DAP-CIDE. México: 2001. Internet. Disponible en [www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf)

Cáceres T., Rodríguez A. y Winchester L. “Indicadores de Gestión Local”. Revista Temas Sociales. Santiago de Chile: Ediciones SUR, V. 14, abril 1997; 1ª edición. Internet. Disponible en : [www.sitiosur.cl/r.asp?id=87](http://www.sitiosur.cl/r.asp?id=87)

Castellanos D. “Algunas Causas y Remedios del Déficit Presupuestal”. *Revista ESPE*, No. 46-II Edición Especial, 2004. Internet. Disponible en: [www.banrep.gov.co/docum/ensayos/pdf/espe\\_046-7.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/ensayos/pdf/espe_046-7.pdf)

Comisión Económica Para América Latina -CEPAL- Naciones Unidas. “Ciudades Medianas y Gestión Urbana en América Latina”. *Revista de Administración Pública* (Abril 1993): 747.

Coraggio J. “Poder local, ¿Poder Popular?”. *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana -CLAEH-*. Montevideo: 1988. Internet. Disponible en [www.coraggioeconomia.org](http://www.coraggioeconomia.org)

Council of Europe “Decentralization and the Strengthening of Local Self-Government”. Europe: Council of Europe Press, 1992. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas:

México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

De Juano M. *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*. Rosario: Molachino, 1963.

Depetris E. “Guía para la Preparación y Presentación de un Trabajo de Investigación”. Documento de Cátedra. Magíster en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, UNL. Santa Fe: 2001.

Fonrouge G. *Derecho Financiero – 9a. edición*. Buenos Aires: La Ley, 2004.

Eichengreen B., Hausmann R. y Von Hagen J. “Reforming Fiscal Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council”. Unpublished, IDB, 1996. Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 72, Revista ASAP No. 37: Noviembre 2001.

Fundación Grupo Innova “Ranking Nacional de Municipios”. Proyecto de Investigación. Buenos Aires, 2002. Internet . <http://www.gualeguaychu.gov.ar/archivos/innova/innova.pdf>

Gilbert G. “Le Fédéralisme Financier”. *Revue Economique*, Vol. 47, No. 2, p. 311-363 (1996). Citado por Lagos Rodríguez M. Una revisión de la Literatura del Federalismo Fiscal, p. 7. Documentos de Trabajo. Universidad de Castilla La Mancha. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Serie 6, No. 1, 2001. Internet. Disponible en [www.uclm.es/ab/fcee/D\\_trabajos/6-2001-1.pdf](http://www.uclm.es/ab/fcee/D_trabajos/6-2001-1.pdf)

IADB Inter-American Development Bank. “Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency”. Washington DC: The Johns Hopkins University Press, 1994. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Israel A. “Issues for Infrastructure Management in the 1990s”. *Discusión Papers*. Washington DC: The World Bank, 1992. Citado por Cabrero Mendoza A. y Carrera Hernández A. “Fiscal

Decentralization and Institucional Constraints, Paradoxes of the Mexican Case”. Documento de Trabajo, DAP-CIDE. México: 2001. Internet. Disponible en [www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf)

Jones G. y Stewart J. “The Case for Local Government”. London: Alen & Unwin, 1983. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Litvack J. y Bird R. “Rethinking Decentralization in Developing Countries”. Washington DC: The World Bank, 1998. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Martín J. *Introducción a las Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 1996.

Musgrave R. y Musgrave P. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Traducido por J.F. Corona y otros. Madrid: McGraw-Hill, 1994.

Nickson A. “¿Hacia dónde se dirige el Gobierno Local en América Latina?: Una Perspectiva comparativa”. Iº Congreso Latinoamericano de Administración del Desarrollo -Clad I-. Río de Janeiro, 1996.

Núñez Miñana H. *Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Macchi-ASAP, 1994.

Oates W. “El Federalismo Fiscal”. New Cork: Harcourt Brace Janovitch, 1972. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/localcontent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/localcontent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Oszlak O. *Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego?*. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- Reforma y Democracia (Caracas 1997).

Peterson G. “Decentralization in Latin America. Learning through Experience”. Washington DC: The World Bank, 1997. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Pighin M. “La Administración Financiera Municipal” (segunda parte). Revista El Control Público (Mayo/Agosto 1997): 37.

Porto A. y Otros *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, 2004. Internet. Disponible en: [www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/default.html](http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/default.html)

Raich U. “Desempeño Financiero Municipal. Algunas Propuestas de Evaluación”. V Congreso Iglom. México, 2007. Internet. Disponible en: [www.iglom.iteso.mx/uraich.PDF](http://www.iglom.iteso.mx/uraich.PDF)

Raich U. “Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos”. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Rivière C. “El Programa de Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM)”. Revista ASAP No.38: Agosto 2003.

Rosatti H. “*Tratado de Derecho Municipal – 1a. edición*”. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2006.

Sanguinetti P., Sanguinetti J. y Tommasi M. “La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: Los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos”. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, 2001. Internet. Disponible en: [www.utdt.edu/download.php?fname=\\_116465275422812200.pdf](http://www.utdt.edu/download.php?fname=_116465275422812200.pdf)

Shah A. "Balance, Accountability and Responsiveness. Lessons about Decentralization". Washington DC: The World Bank, 1998. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Smoke P. "Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice". Switzerland: UNRISD, 2001. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Spahn P. "Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects". Washington DC: The World Bank, 1999. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Spiegel M. *Estadística* Traducido por J.L.Gómez Espadas. Colombia: McGraw-Hill, 1969.

Stein E., Talvi E. y Grisanti A. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Washington DC: IADB Working Paper, 1998. Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 20, Revista ASAP No. 37: Noviembre 2001.

Tanzi V. "Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects". Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington DC, 1995. Citado por Cabrero Mendoza A. y Carrera Hernández A. "Fiscal Decentralization and Institutional Constraints, Paradoxes of the Mexican Case". Documento de Trabajo, DAP-CIDE. México: 2001. Internet. Disponible en [www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf](http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/descentralizacion/DT%2085.pdf)



Tauber F. “Metodologías para la Implementación de un Plan Estratégico”. Apuntes de Trabajo. Munigestión. UNER y UNL. Paraná-Santa Fe: 2001.

Tiebout Ch. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, LXIV, 416-424, 1956. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Trapé A. “¿De qué hablamos cuando hablamos de Solvencia Fiscal?”. Serie Cuadernos No. 270, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, 2000. Internet. Disponible en: [www.aep.org.ar/espa/anales/resumen04/04/Trape.pdf](http://www.aep.org.ar/espa/anales/resumen04/04/Trape.pdf)

Travers T. “The Politics of Local Government Finance”. London: Allen & Unwin, 1986. Citado por Raich U. Impactos de la Descentralización del Gasto en los Municipios Mexicanos. Centro de Investigación y Docencia Económicas: México, 2001. Internet. Disponible en: [www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/10219/1/descentralizacion%20Uri%20Raich.pdf)

Von Hagen J. y Harden I. “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline” (1994). Citado por Esterelles G. Instituciones Presupuestarias y Performance, p. 20, *Revista ASAP* No. 37: Noviembre 2001.

**APÉNDICE “A”**  
**CUADROS ESTADÍSTICOS**

### Cuadro A.1. Población de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe

	POBLACION CENSAL 1991*	POBLACION CENSAL 2001**	Variación Intercensal
<b>total Provincia</b>	<b><u>2.798.422</u></b>	<b><u>3.000.701</u></b>	<b><u>7,2%</u></b>
<b>total municipalidades</b>	<b><u>2.208.650</u></b>	<b><u>2.368.958</u></b>	<b><u>7,3%</u></b>
1 ARMSTRONG	9.558	10.388	8,7%
2 ARROYO SECO	17.869	20.008	12,0%
3 AVELLANEDA	18.570	23.077	24,3%
4 CALCHAQUI	9.108	10.221	12,2%
5 CAÑADA DE GOMEZ	28.610	29.833	4,3%
6 CAPITAN BERMUDEZ	26.078	27.060	3,8%
7 CARCARAÑA	14.451	15.619	8,1%
8 CASILDA	29.702	32.004	7,8%
9 CERES	13.107	13.779	5,1%
10 CORONDA	13.916	16.975	22,0%
11 EL TREBOL	9.404	10.506	11,7%
12 ESPERANZA	30.898	35.885	16,1%
13 FIRMAT	17.622	18.294	3,8%
14 FRAY LUIS BELTRAN	11.985	14.390	20,1%
15 FRONTERA	8.281	9.590	15,8%
16 FUNES	8.952	14.732	64,6%
17 GALVEZ	17.453	18.542	6,2%
18 GRANADERO BAIGORRIA	22.097	32.427	46,7%
19 LAGUNA PAIVA	11.926	12.250	2,7%
20 LAS PAREJAS	10.160	11.317	11,4%
21 LAS ROSAS	12.008	12.793	6,5%
22 LAS TOSCAS	9.378	11.811	25,9%
23 MALABRIGO	6.174	7.026	13,8%
24 PEREZ	20.715	24.436	18,0%
25 PUERTO GENERAL SAN MARTIN	9.383	10.871	15,9%
26 RAFAELA	68.400	83.563	22,2%
27 RECONQUISTA	55.010	66.143	20,2%
28 ROLDAN	9.382	11.468	22,2%
29 ROSARIO	908.875	909.415	0,1%
30 RUFINO	18.029	18.361	1,8%
31 SAN CARLOS CENTRO	9.321	10.465	12,3%
32 SAN CRISTOBAL	14.840	14.286	-3,7%
33 SAN JAVIER	13.180	15.606	18,4%
34 SAN JORGE	14.884	16.873	13,4%
35 SAN JUSTO	19.097	21.809	14,2%
36 SAN LORENZO	41.160	43.520	5,7%
37 SANTA FE	349.323	369.589	5,8%
38 SANTO TOME	44.533	59.072	32,6%
39 SASTRE	5.637	5.521	-2,1%
40 SUNCHALES	16.679	18.757	12,5%
41 TOSTADO	13.505	14.273	5,7%
42 TOTORAS	9.007	9.587	6,4%
43 VENADO TUERTO	60.308	69.563	15,3%
44 VERA	18.486	19.797	7,1%
45 VILLA CAÑAS	9.055	9.328	3,0%
46 VILLA CONSTITUCION	41.530	44.369	6,8%
47 VILLA GOBERNADOR GALVEZ	63.078	74.658	18,4%
48 VILLA OCAMPO	17.926	19.101	6,6%
<b>total comunas</b>	<b><u>589.772</u></b>	<b><u>631.743</u></b>	<b><u>7,1%</u></b>

**Fuente:** Instituto Provincial de Estadísticas y Censos -I.P.E.C.-

\* Censo 1991, datos de expediente 00103-0024063-5 que cita al 00304-0000960-6.

\*\* Censo 2001, datos de expediente 00103-0026518-4 INF N° 083

## Cuadro A.2. Consolidado de Recursos Municipales

en millones de pesos corrientes

Detalle	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	década
<b>1. Recursos Corrientes</b>	319,2	436,5	500,9	546,9	536,4	545,8	600,2	605,8	601,9	611,7	578,8	5.884,1
<b>1.1. Jurisdicción Propia</b>	167,7	234,5	280,6	315,8	299,4	309,1	337,1	348,6	335,9	341,4	328,8	3.298,9
Tasas y Derechos	124,5	175,9	214,4	229,7	224,5	227,0	231,6	237,9	263,5	271,9	264,9	2.465,8
Contribución de Mejoras	5,7	9,5	16,2	15,0	12,8	13,7	15,8	14,9	12,3	13,3	8,0	137,2
No Tributarios del Ejercicio	16,5	21,9	21,4	24,1	20,5	22,4	22,5	26,5	30,0	27,0	33,7	266,5
Tributarios de Ejerc Anteriores	18,9	22,4	23,8	43,1	38,2	43,7	61,6	65,2	29,5	28,8	21,9	397,1
No Tributarios Ejerc Anteriores	2,1	4,8	4,8	3,9	3,4	2,3	5,6	4,1	0,6	0,4	0,3	32,3
<b>1.2. Otras Jurisdicciones</b>												
Coparticipación	151,5	202,0	220,3	231,1	237,0	236,7	263,1	257,2	266,0	270,3	250,0	2.585,2
<b>2. Recursos de Capital</b>	2,0	2,4	2,8	5,0	4,7	4,1	4,9	4,4	4,2	3,1	5,5	43,1
Reembolso de Préstamos	0,3	0,3	0,5	0,4	2,2	0,4	1,3	1,2	1,2	0,7	0,4	8,9
Ventas de Activo Fijo	0,4	0,4	0,6	0,5	1,0	1,0	1,5	1,2	1,2	0,7	0,7	9,2
Otros recursos	1,3	1,7	1,7	4,1	1,5	2,7	2,1	2,0	1,8	1,7	4,4	25,0
<b>3. Financiamiento</b>	10,8	20,3	36,7	45,1	54,2	35,5	52,9	61,9	70,6	40,0	51,4	479,4
Aportes no Reintegrables	4,6	6,7	11,6	20,1	26,0	13,1	20,2	23,5	16,4	18,0	13,5	173,7
Uso del Crédito	1,5	4,1	3,6	5,3	2,2	6,7	3,9	17,0	33,5	13,6	14,7	106,1
Otros	4,7	9,5	21,5	19,7	26,0	15,7	28,8	21,4	20,7	8,4	23,2	199,6
<b>Total</b>	332,0	459,2	540,4	597,0	595,3	585,4	658,0	672,1	676,7	654,8	635,7	6.406,6

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro A.3. Recursos Municipales Consolidados  
per cápita y Erogaciones Consolidadas**

miles de pesos corrientes

<i>Años</i>	<i>Recursos totales miles \$ ctes.</i>	<i>Recursos per cápita \$</i>	<i>Recursos/ Erogaciones %</i>
<i>1991</i>	332.041	150,3	93,0%
<i>1992</i>	459.228	205,1	103,7%
<i>1993</i>	540.424	238,4	96,6%
<i>1994</i>	597.067	260,3	100,0%
<i>1995</i>	595.273	256,6	95,1%
<i>1996</i>	585.404	249,5	102,7%
<i>1997</i>	658.051	277,5	98,7%
<i>1998</i>	672.120	280,4	98,1%
<i>1999</i>	676.701	279,5	95,6%
<i>2000</i>	654.734	268,8	100,9%
<i>2001</i>	635.748	268,4	96,2%

**Fuente:** Elaboración propia

**Cuadro A.4. Recursos Municipales en Relación  
con los Recursos del Sector Público Provincial de Santa Fe**

en miles de pesos  
corrientes

Años	Recursos tributarios propios		
	Municipales (1)	Provinciales (2)	Relaciones (3)=(1)/(2)
1991	167.761	1.041.258	16,1%
1992	234.401	1.416.872	16,5%
1993	280.543	1.683.888	16,7%
1994	315.732	1.786.781	17,7%
1995	299.571	1.738.645	17,2%
1996	309.052	1.817.398	17,0%
1997	337.159	2.140.124	15,8%
1998	348.818	2.349.393	14,8%
1999	335.952	2.261.585	14,9%
2000	341.297	2.278.559	15,0%
2001	328.732	1.984.999	16,6%

Fuente: Elaboración  
propia

**Cuadro A.5. Consolidado de Erogaciones Municipales**

en millones de pesos corrientes

<b>Erogaciones</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>década</b>
<b>1. Erogaciones Corrientes</b>	304,1	367,0	455,2	479,3	524,2	488,5	534,6	548,1	566,8	556,9	557,0	5.381,7
Personal	188,0	222,3	275,1	285,6	304,9	311,3	323,3	329,9	334,7	344,4	343,9	3.263,4
Bienes y Servicios	95,4	112,0	140,3	144,4	159,2	134,1	167,4	171,3	173,0	170,6	167,5	1.635,2
Intereses de la Deuda	0,7	0,8	0,8	1,0	1,7	3,1	2,8	2,8	3,1	4,4	4,6	25,8
Transferencias	20,0	31,8	39,0	45,8	46,1	36,5	40,2	43,4	37,4	37,2	40,8	418,2
A Clasificar		0,1		2,5	12,3	3,5	0,9	0,7	18,6	0,3	0,2	39,1
<b>2. Erogaciones de Capital</b>	41,9	59,1	89,0	94,6	87,6	67,6	105,7	112,9	117,6	69,5	72,5	918,0
Bienes de Capital	3,3	8,4	8,2	8,1	6,1	8,5	12,0	9,5	18,7	6,3	6,4	95,5
Trabajos Públicos	35,3	48,0	78,6	77,7	76,4	56,7	86,6	88,0	93,8	60,1	62,5	763,7
Bienes Preexistentes	1,6	2,0	1,3	4,0	3,3	2,0	4,0	12,4	0,9	1,3	0,7	33,5
Inversión Financiera	1,7	0,7	0,9	4,8	1,8	0,4	3,1	3,0	4,2	1,8	2,9	25,3
<b>3. Otras Erogaciones</b>	11,1	16,7	14,9	23,0	14,0	13,9	26,4	24,2	23,7	22,6	31,2	221,7
Amortización de Deudas	2,4	4,6	7,8	8,7	8,1	10,2	10,7	9,8	15,6	20,7	18,2	116,8
Otras	8,7	12,1	7,1	14,3	5,9	3,7	15,7	14,4	8,1	1,9	13,0	104,9
<b>Total</b>	<b>357,1</b>	<b>442,8</b>	<b>559,1</b>	<b>596,9</b>	<b>625,8</b>	<b>570,0</b>	<b>666,7</b>	<b>685,2</b>	<b>708,1</b>	<b>649,0</b>	<b>660,7</b>	<b>6.521,4</b>

**Fuente:** Elaboración propia

**Cuadro A.6. Erogaciones Municipales en Relación  
a las Provinciales y  
al Producto Bruto Geográfico Santafesino**

Años	Erogaciones municipales	
	En % de:	
	Erog.Pciales.	PBruto Geog
1991	17,1%	2,8%
1992	17,2%	2,8%
1993	18,5%	3,3%
1994	18,3%	3,0%
1995	17,3%	3,3%
1996	17,0%	2,9%
1997	18,9%	3,3%
1998	16,9%	3,3%
1999	17,1%	3,5%
2000	15,8%	3,3%
2001	16,6%	3,5%

**Fuente:** Elaboración propia



### Cuadro A.7. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento Consolidado

en millones de pesos corrientes

Detalle	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	década
I. <b>Recursos Corrientes</b>	319,2	436,5	500,9	546,9	536,4	545,8	600,2	605,8	601,9	611,7	578,8	5.884,1
- Ingresos Tributarios	300,6	409,8	474,7	518,9	512,5	521,1	572,1	575,2	571,3	584,3	544,8	5.585,3
. Coparticip Nacion y Pciales	151,5	202,0	220,3	231,1	237,0	236,7	263,1	257,2	266,0	270,3	250,0	2.585,2
. Tasas y Derechos Mpales	149,1	207,8	254,4	287,8	275,5	284,4	309,0	318,0	305,3	314,0	294,8	3.000,1
- Ingresos No Tributarios	18,6	26,7	26,2	28,0	23,9	24,7	28,1	30,6	30,6	27,4	34,0	298,8
II. <b>Erogaciones Corrientes</b>	304,1	367,0	455,2	479,3	524,2	488,5	534,6	548,1	566,8	556,9	557,0	5.381,7
Personal	188,0	222,3	275,1	285,6	304,9	311,3	323,3	329,9	334,7	344,4	343,9	3.263,4
Bienes y Servicios no Personales	95,4	112,0	140,3	144,4	159,2	134,1	167,4	171,3	173,0	170,6	167,5	1.635,2
Intereses de la Deuda	0,7	0,8	0,8	1,0	1,7	3,1	2,8	2,8	3,1	4,4	4,6	25,8
Transferencias	20,0	31,8	39,0	45,8	46,1	36,5	40,2	43,4	37,4	37,2	40,8	418,2
A Clasificar		0,1		2,5	12,3	3,5	0,9	0,7	18,6	0,3	0,2	39,1
III. <b>Ahorro (I - II)</b>	15,1	69,5	45,7	67,6	12,2	57,3	65,6	57,7	35,1	54,8	21,8	502,4
IV. <b>Recursos de Capital</b>	2,0	2,4	2,8	5,0	4,7	4,1	4,9	4,4	4,2	3,1	5,5	43,1
V. <b>Erogaciones de Capital</b>	41,9	59,1	89,0	94,6	87,6	67,6	105,7	112,9	117,6	69,5	72,5	918,0
Bienes de Capital	3,3	8,4	8,2	8,1	6,1	8,5	12,0	9,5	18,7	6,3	6,4	95,5
Trabajos Públicos	35,3	48,0	78,6	77,7	76,4	56,7	86,6	88,0	93,8	60,1	62,5	763,7
Bienes Preexistentes	1,6	2,0	1,3	4,0	3,3	2,0	4,0	12,4	0,9	1,3	0,7	33,5
Inversión Financiera	1,7	0,7	0,9	4,8	1,8	0,4	3,1	3,0	4,2	1,8	2,9	25,3
VI. <b>Inversión (V - IV)</b>	39,9	56,7	86,2	89,6	82,9	63,5	100,8	108,5	113,4	66,4	67,0	874,9
VII. <b>Recursos Totales (I + IV)</b>	321,2	438,9	503,7	551,9	541,1	549,9	605,1	610,2	606,1	614,8	584,3	5.927,2
VIII. <b>Gastos Totales (II + V)</b>	346,0	426,1	544,2	573,9	611,8	556,1	640,3	661,0	684,4	626,4	629,5	6.299,7
IX. <b>Resultado Financiero (VII-VIII)</b> <i>Necesidad de Financiamiento</i>	-24,8	12,8	-40,5	-22,0	-70,7	-6,2	-35,2	-50,8	-78,3	-11,6	-45,2	-372,5

X.	<b>Fuentes Financieras</b>	10,8	20,3	36,7	45,1	54,2	35,5	52,9	61,9	70,6	40,0	51,4	479,4
	Endeudamiento por uso del crédito	1,5	4,1	3,6	5,3	2,2	6,7	3,9	17,0	33,5	13,6	14,7	106,1
	Aportes no Reintegrables	4,6	6,7	11,6	20,1	26,0	13,1	20,2	23,5	16,4	18,0	13,5	173,7
	Otros	4,7	9,5	21,5	19,7	26,0	15,7	28,8	21,4	20,7	8,4	23,2	199,6
XI.	<b>Aplicaciones Financieras</b>	11,1	16,7	14,9	23,0	14,0	13,9	26,4	24,2	23,7	22,6	31,2	221,7
	Amortización de Deudas	2,4	4,6	7,8	8,7	8,1	10,2	10,7	9,8	15,6	20,7	18,2	116,8
	Otras Aplicaciones	8,7	12,1	7,1	14,3	5,9	3,7	15,7	14,4	8,1	1,9	13,0	104,9
XII.	<b>Fuentes menos Aplicaciones (X-XI)</b>	-0,3	3,6	21,8	22,1	40,2	21,6	26,5	37,7	46,9	17,4	20,2	257,7
	<b>Financiamiento Neto</b>												
XIII.	<b>Resultado Final (XII + IX)</b>	-25,1	16,4	-18,7	0,1	-30,5	15,4	-8,7	-13,1	-31,4	5,8	-25,0	-114,8

**Fuente:** Elaboración propia

**Cuadro A.8. Coparticipación a Municipalidades y Comunas - Período 1991-2001**  
**Resumen por Zona y por Departamentos - Participación Porcentual**

DEPARTAMENTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>TOTAL ZONA NORTE</b>	<b>11,4%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,5%</b>	<b>11,1%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>11,0%</b>	<b>10,9%</b>	<b>10,9%</b>	<b>10,9%</b>
GARAY	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
GRAL. OBLIGADO	4,1%	3,9%	4,1%	3,9%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	3,9%	3,9%	3,9%
9 DE JULIO	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%
SAN CRISTÓBAL	2,5%	2,4%	2,5%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,3%
SAN JAVIER	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
SAN JUSTO	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%
VERA	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
<b>TOTAL ZONA CENTRO</b>	<b>27,6%</b>	<b>27,3%</b>	<b>27,9%</b>	<b>28,2%</b>	<b>28,1%</b>	<b>28,6%</b>	<b>28,5%</b>	<b>28,3%</b>	<b>28,1%</b>	<b>27,9%</b>	<b>28,0%</b>
CASTELLANOS	5,2%	5,3%	5,3%	5,4%	5,4%	5,6%	5,5%	5,5%	5,5%	5,4%	5,4%
LA CAPITAL	13,7%	13,5%	14,2%	14,2%	14,1%	14,6%	14,7%	14,5%	14,3%	14,2%	14,2%
LAS COLONIAS	3,3%	3,2%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%	3,3%
SAN JERÓNIMO	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
SAN MARTÍN	2,8%	2,8%	2,6%	2,7%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,5%	2,6%
<b>TOTAL ZONA SUR</b>	<b>60,9%</b>	<b>61,7%</b>	<b>60,6%</b>	<b>60,7%</b>	<b>60,9%</b>	<b>60,4%</b>	<b>60,5%</b>	<b>60,7%</b>	<b>61,0%</b>	<b>61,2%</b>	<b>61,1%</b>
BELGRANO	2,2%	2,2%	2,0%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
CASEROS	3,6%	3,6%	3,2%	3,3%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,1%
CONSTITUCIÓN	3,3%	3,2%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%
GRAL. LÓPEZ	8,2%	8,6%	7,3%	7,5%	7,4%	7,5%	7,4%	7,3%	7,3%	7,3%	7,1%
IRIONDO	3,0%	3,0%	2,7%	2,8%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%
ROSARIO	35,7%	36,2%	37,3%	37,0%	37,4%	36,9%	37,2%	37,6%	37,7%	37,9%	38,0%
SAN LORENZO	5,0%	4,9%	5,0%	5,1%	5,1%	5,0%	5,0%	5,0%	5,1%	5,1%	5,1%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>56,7%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

**Fuente:** Dirección Gral.deProgramación y Estadística Hacendal

**Cuadro A.9. Coparticipación a Municipalidades y Comunas - Período 1991-2001**  
**Resumen por Municipalidades de 1ª, 2ª y Comunas - Participación porcentual - Avances y retrocesos**

ENTES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2.001	avances y retrocesos 1991 y 2001
<b>1ª Categoría</b>	<b>41,6%</b>	<b>42,1%</b>	<b>43,6%</b>	<b>43,1%</b>	<b>43,4%</b>	<b>43,2%</b>	<b>43,5%</b>	<b>43,7%</b>	<b>43,6%</b>	<b>43,7%</b>	<b>43,7%</b>	<b>5,2 %</b>
SANTA FE	11,2%	11,0%	11,5%	11,5%	11,4%	11,7%	11,8%	11,6%	11,4%	11,4%	11,3%	0,3 %
ROSARIO	30,3%	31,1%	32,0%	31,7%	32,0%	31,5%	31,7%	32,1%	32,2%	32,3%	32,4%	7,0 %
<b>2ª Categoría</b>	<b>32,8%</b>	<b>32,7%</b>	<b>33,0%</b>	<b>33,0%</b>	<b>33,1%</b>	<b>33,5%</b>	<b>33,4%</b>	<b>33,3%</b>	<b>33,6%</b>	<b>33,6%</b>	<b>33,7%</b>	<b>2,7 %</b>
ARMSTRONG	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-5,0 %
ARROYO SECO	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	5,1 %
AVELLANEDA	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8 %
CALCHAQUI	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3 %
CAÑADA DE GOMEZ	1,2%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	-4,5 %
CAPITAN BERMUDEZ	0,8%	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	-0,9 %
CARCARAÑA	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,2 %
CASILDA	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	-1,0 %
CERES	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-7,9 %
CORONDA	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6 %
EL TREBOL	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,1 %
ESPERANZA	1,0%	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	5,9 %
FIRMAT	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	-4,1 %
FRAY LUIS BELTRÁN	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	3,5 %
FRONTERA	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-3,6 %
FUNES	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	26,9 %
GALVEZ	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-1,7 %
GRANADERO BAIGORRIA	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%	12,1 %
LAGUNA PAIVA	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	2,8 %
LAS PAREJAS	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-4,6 %
LAS ROSAS	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	-9,7 %
LAS TOSCAS	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-10,6 %
MALABRIGO	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-1,9 %
PEREZ	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	2,0 %
PTO. GRAL.SAN MARTÍN	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	5,3 %

<b>RAFAELA</b>	2,0%	2,2%	2,2%	2,3%	2,4%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,4%	2,3%	15,6 %
<b>RECONQUISTA</b>	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,1 %
<b>ROLDAN</b>	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	16,0 %
<b>RUFINO</b>	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-4,0 %
<b>SAN CARLOS CENTRO</b>	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	10,8 %
<b>SAN CRISTOBAL</b>	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-5,0 %
<b>SAN JAVIER</b>	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-7,4 %
<b>SAN JORGE</b>	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7 %
<b>SAN JUSTO</b>	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	5,6 %
<b>SAN LORENZO</b>	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	17,2 %
<b>SANTO TOME</b>	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	16,2 %
<b>SASTRE</b>	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	-6,4 %
<b>SUNCHALES</b>	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-5,6 %
<b>TOSTADO</b>	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5 %
<b>TOTORAS</b>	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-5,3 %
<b>VENADO TUERTO</b>	2,0%	2,3%	2,0%	2,1%	2,1%	2,2%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,5 %
<b>VERA</b>	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-5,7 %
<b>VILLA CAÑAS</b>	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	-8,3 %
<b>VILLA CONSTITUCIÓN</b>	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	1,5%	13,7 %
<b>VILLA GDOR. GALVEZ</b>	1,3%	1,2%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%	1,4%	3,8 %
<b>VILLA OCAMPO</b>	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	-10,2 %
<b>Comunas</b>	<b>25,7%</b>	<b>25,2%</b>	<b>23,5%</b>	<b>23,9%</b>	<b>23,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>23,1%</b>	<b>23,0%</b>	<b>22,8%</b>	<b>22,8%</b>	<b>22,6%</b>	<b>-11,9 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

**Fuente:** Dirección Gral. de Programación y Estadística Hacendal.

**Cuadro A.10. Estimativo de Ajuste de Coparticipación del Impuesto a los Ingresos Brutos - Art. 12 Ley N° 11.123 - Dto. N° 2111/94**  
**Resumen 1994 a 2001:** (Recaudación Definitiva Suministrada por la A.P.I. - D.P.I.) **Valores Corrientes**

Año (1)	RECAUDACION ANUALIZADA		recaudación neta (4)=(2)-(3)	participación (5)=(4) * 13,4372%	particip garantizada (6)	diferencias (7)=(5)-(6)
	INGRESOS BRUTOS (2) <b>anualizac.gtía.</b>	total sustitución (3)				
1993	385.145.527,94					
	RECAUDACION NOMINAL A.P.I.					
1994*	482.810.595,57	-47.454.978,59	435.355.616,98	58.499.604,96	51.752.774,88	6.746.830,08
1995*	412.255.679,57	-122.675.716,38	289.579.963,19	38.911.438,81	51.752.774,88	-12.841.336,07
1996*	425.736.229,76	-156.201.933,62	269.534.296,14	36.217.862,44	51.752.774,88	-15.534.912,44
1997*	479.418.345,64	-140.490.624,94	338.927.720,70	45.542.395,69	51.752.774,88	-6.210.379,19
1998*	489.621.892,29	-151.794.958,77	337.826.933,52	45.394.480,71	51.752.774,88	-6.358.294,17
1999*	431.369.845,01	-165.562.911,24	265.806.933,77	35.717.009,30	51.752.774,88	-16.035.765,58
2000*	433.484.027,93	-171.346.744,74	262.137.283,19	35.223.911,02	51.752.774,88	-16.528.863,86
2001*	380.830.896,88	-207.728.020,19	173.102.876,69	23.260.179,75	51.752.774,88	-28.492.595,13
totales	3.535.527.512,65	-1.163.255.888,47	2.372.271.624,18	318.766.882,68	414.022.199,04	-95.255.316,36
	3.535.527.512,65	* 13,4372 %	→	475.075.902,93 <i>participación sin sustitución</i>	420.769.029,12 <i>participación efectiva</i>	-54.306.873,81 <i>diferencias por sustitución</i>

**Fuente:** Elaboración propia sobre datos oficiales

1993 Datos Página Web Gobierno Provincial

\* Datos con origen y cálculo en Contaduría General de la Provincia - Santa Fe, desde 1994 a 2001

**Cuadro A.11. Pautas de Ajuste según Ley N° 11.123 y Decreto N° 2111/94  
Aplicadas a Participaciones del Impuesto a los Ingresos Brutos**

<i>Año</i>	<i>Resolución MHyF</i>				<i>Pauta de ajuste</i>	<i>Crecimiento Actividad Económica</i>	<i>Nivel General de Precios</i>
	<i>n°</i>	<i>d</i>	<i>m</i>	<i>a</i>			
1994	277	11	8	94	10,770%	6,0%	4,5%
1995	304	25	8	95	6,090%	3,0%	3,0%
1996	242	8	8	96	5,880%	3,0%	2,8%
1997	218	4	9	97	1,505%	1,0%	50,0%
1998	307	3	8	98	5,525%	5,0%	50,0%
1999	364	1°	12	99	1,000%	1,0%	0,0%
2000	252	14	8	00	2,515%	1,5%	1,0%
2001	256	16	8	01	2,010%	1,0%	1,0%

**Fuente:** Elaboración propia

**Cuadro A.12. Régimen de Compensación de Deudas y Créditos Decretos 3469/93 y 0807/96**  
**Posiciones Finales según Decretos N° 1627/05 y 3331/05 - Saldos al 31/12/2008 - Estimación de Devolución**

<i>Posiciones Finales del Régimen de Compensación de Deudas y Créditos</i>							
<i>Municipios y Comunas con saldos deudores - Tiempo para el pago</i>							
<i>Entes</i>	<i>Saldos finales</i>	<i>%</i>	<i>Recuperos 31/12/08</i>	<i>Saldos 31/12/08</i>	<i>Amortiz Anual*</i>	<i>Años p/devolución</i>	
MM 1ª Categ (Santa Fe)	-48.956.580,67	34,1%	1.644.337,34	-47.312.243,33	679.321,87	69 años 8 meses	MM 1ª Categ
MM 2ª Categ	-64.799.841,11	45,2%	3.999.926,15	-60.799.914,96	1.602.314,25	37 años 11 meses	MM 2ª Categ
Comunas	<u>-29.617.852,08</u>	<u>20,7%</u>	<u>2.673.827,35</u>	<u>-26.944.024,73</u>	<u>1.074.689,53</u>	25 años 1 mes	Comunas
<b>Total saldos deudores</b>	<b>-143.374.273,86</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.318.090,84</b>	<b>-135.056.183,02</b>	<b>3.356.325,65</b>	40 años 3 meses	promedio total
			<b>5,8 %</b>	<b>94,2 %</b>			
<i>Municipios y Comunas con saldos acreedores</i>							
<i>Entes</i>	<i>Saldos</i>	<i>%</i>					
MM 2ª Categ	1.846.229,74	73,5%					
Comunas	<u>665.300,87</u>	<u>26,5%</u>					
<b>Total saldos acreedores</b>	<b>2.511.530,61</b>	<b>100,0%</b>					

**Fuente:** Elaboración propia

**\*Amortización Anual:** estimación 0,5 % s/coparticipación total nominal diciembre/07-noviembre/08 de entes deudores.

Años p/devolución responde al cociente entre el saldo deudor al 31/12/2008 y el 0,5 % estimado anual sobre el año 2008



Cuadro A.13. Índices Municipalidades Distribución Impuestos Nacionales e Ingresos Brutos

**DECRETO 2845/12-09-03** ÍNDICES DISTRIBUTIVOS POR PORCENTAJES DEFINITIVOS 2002 y PROVISORIOS 2003

Recursos s/Poder Fiscal -aplicación Decreto 1934/01-	Proyecc 1999 Censo 1991		Ejecución 2001		30%	100%
	POBLACIÓN 40%		RECURSOS 30%			
Entes	Núm Habitan	Coefficientes	Importes	Coefficientes	Partes Iguales	Índice Total
I ROSARIO	969.104	16,0094031	134.283.454	13,6696777	0,6250000	30,3040808
II SANTA FE	373.219	6,1655028	43.032.835	4,3806215	0,6250000	11,1711243
1 ARMSTRONG	10.421	0,1721528	1.417.674	0,1443152	0,6250000	0,9414680
2 ARROYO SECO	19.268	0,3183035	2.277.848	0,2318785	0,6250000	1,1751820
3 AVELLANEDA	22.295	0,3683089	1.736.835	0,1768049	0,6250000	1,1701138
4 CALCHAQUÍ	10.015	0,1654458	611.919	0,0622916	0,6250000	0,8527374
5 CAÑADA DE GÓMEZ	30.594	0,5054067	3.314.998	0,3374575	0,6250000	1,4678642
6 CAPIT. BERMÚDEZ	28.367	0,4686171	1.648.088	0,1677707	0,6250000	1,2613878
7 CARCARAÑÁ	16.519	0,2728906	2.332.570	0,2374491	0,6250000	1,1353397
8 CASILDA	33.170	0,5479617	2.265.867	0,2306589	0,6250000	1,4036206
9 CERES	14.158	0,2338873	1.278.038	0,1301007	0,6250000	0,9889880
10CORONDA	14.278	0,2358697	1.158.816	0,1179642	0,6250000	0,9788339
11EL TREBOL	10.749	0,1775713	1.578.480	0,1606848	0,6250000	0,9632561
12ESPERANZA	35.691	0,5896081	4.354.204	0,4432457	0,6250000	1,6578538
13FIRMAT	19.639	0,3244323	1.856.623	0,1889990	0,6250000	1,1384313
14FRAY L. BELTRÁN	14.353	0,2371087	911.271	0,0927648	0,6250000	0,9548735
15FRONTERA	10.101	0,1668665	500.894	0,0509896	0,6250000	0,8428561
16FUNES	10.347	0,1709304	3.464.268	0,3526527	0,6250000	1,1485831
17GÁLVEZ	19.096	0,3154621	2.238.782	0,2279017	0,6250000	1,1683638
18GRAN.BAIGORRIA	28.820	0,4761006	2.823.261	0,2874000	0,6250000	1,3885006
19LAGUNA PAIVA	11.499	0,1899612	992.933	0,1010778	0,6250000	0,9160390
20LAS PAREJAS	12.012	0,1984358	911.169	0,0927544	0,6250000	0,9161902
21LAS ROSAS	12.181	0,2012277	1.343.716	0,1367865	0,6250000	0,9630142
22LAS TOSCAS	10.790	0,1782486	512.574	0,0521786	0,6250000	0,8554272
23MALABRIGO	6.807	0,1124503	430.022	0,0437750	0,6250000	0,7812254
24PÉREZ	24.813	0,4099058	1.254.477	0,1277022	0,6250000	1,1626080
25PTO.GRAL.S.MARTÍN	10.710	0,1769270	5.966.549	0,6073779	0,6250000	1,4093049
26RAFAELA	79.112	1,3069143	12.725.366	1,2954064	0,6250000	3,2273207
27RECONQUISTA	65.534	1,0826085	4.202.307	0,4277830	0,6250000	2,1353915
28ROLDÁN	10.156	0,1677751	1.774.705	0,1806600	0,6250000	0,9734351
29RUFINO	18.920	0,3125546	2.203.642	0,2243246	0,6250000	1,1618792
30SAN CARLOS CTRO.	10.238	0,1691297	1.434.737	0,1460522	0,6250000	0,9401819
31SAN CRISTÓBAL	15.595	0,2576263	1.121.937	0,1142100	0,6250000	0,9968363
32SAN JAVIER	14.601	0,2412056	377.180	0,0383960	0,6250000	0,9046015
33SAN JORGE	16.446	0,2716846	2.734.645	0,2783792	0,6250000	1,1750638
34SAN JUSTO	22.413	0,3702582	1.242.607	0,1264939	0,6250000	1,1217521
35SAN LORENZO	45.136	0,7456376	7.403.645	0,7536702	0,6250000	2,1243078
36SANTO TOMÉ	52.557	0,8682311	7.991.868	0,8135497	0,6250000	2,3067808
37SASTRE	5.835	0,0963930	581.652	0,0592105	0,6250000	0,7806036
38SUNCHALES	18.813	0,3107870	2.839.235	0,2890261	0,6250000	1,2248131
39TOSTADO	14.563	0,2405778	890.043	0,0906039	0,6250000	0,9561817
40TOTORAS	9.532	0,1574667	1.000.716	0,1018701	0,6250000	0,8843368
41VENADO TUERTO	69.652	1,1506370	7.738.094	0,7877162	0,6250000	2,5633532
42VERA	20.825	0,3440248	692.003	0,0704440	0,6250000	1,0394688
43VILLA CAÑÁS	9.200	0,1519821	823.087	0,0837879	0,6250000	0,8607700
44VILLA CONSTITUCIÓN	46.597	0,7697731	5.271.896	0,5366642	0,6250000	1,9314373
45VILLA GOB. GÁLVEZ	77.627	1,2823824	6.606.939	0,6725678	0,6250000	2,5799502
46VILLA OCAMPO	18.969	0,3133641	549.159	0,0559029	0,6250000	0,9942669
<b>Totales Grales.</b>	2.421.337	40,0000000	294.703.628	30,0000000	30,0000000	100,0000000

Fuente: Dirección General de Asesoramiento Tributario y Presupuestario

Cuadro A.14. Coeficientes de Municipalidades para Distribución Secundaria Año 2002

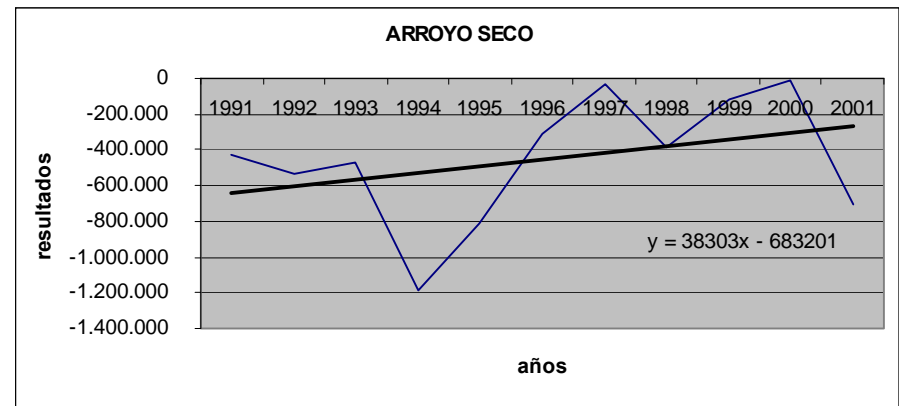
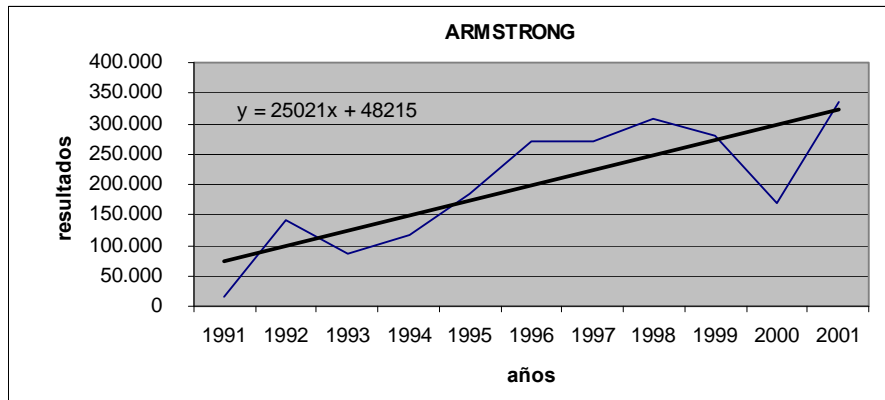
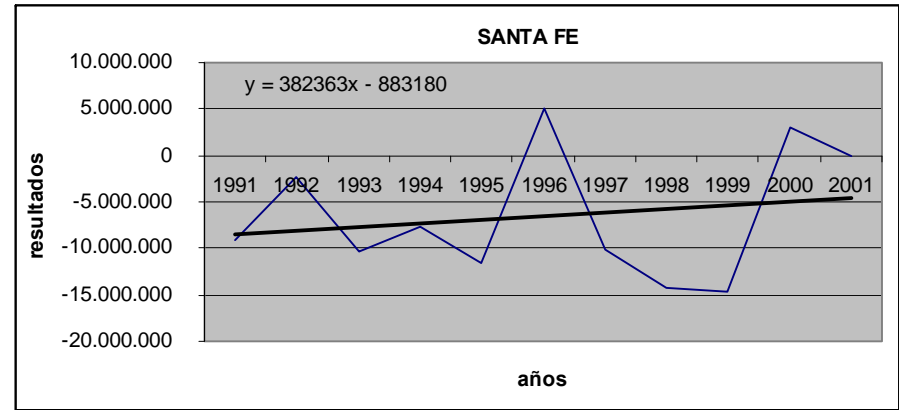
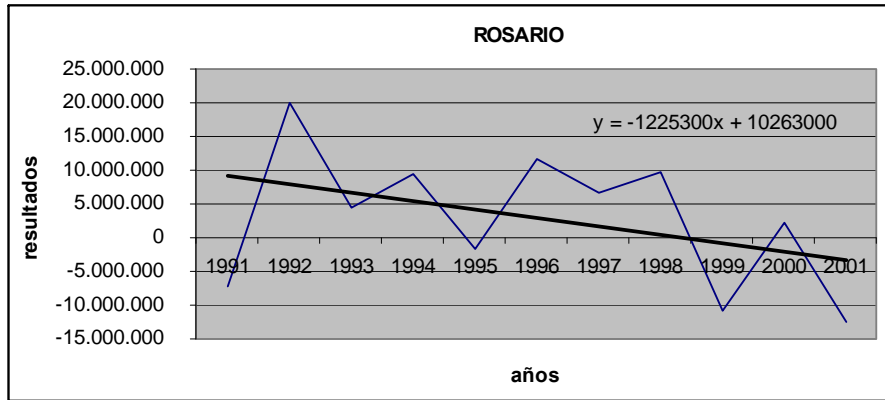
Entes	Nac e Ing Br	Inmobiliario	Patente Autom
<b>MM 1ª Categoría</b>	<b>0,4461656</b>	<b>0,4086508</b>	<b>0,4348240</b>
I ROSARIO	0,3259933	0,3127650	0,3146430
II SANTA FE	0,1201723	0,0958858	0,1201810
<b>MM 2ª Categoría</b>	<b>0,3484342</b>	<b>0,3097950</b>	<b>0,3504960</b>
1 ARMSTRONG	0,0056051	0,0047144	0,0049090
2 ARROYO SECO	0,0069966	0,0060002	0,0078560
3 AVELLANEDA	0,0069664	0,0044312	0,0054840
4 CALCHAQUÍ	0,0050769	0,0022414	0,0021650
5 CAÑADA DE GÓMEZ	0,0087391	0,0141264	0,0126270
6 CAPIT. BERMÚDEZ	0,0075098	0,0079886	0,0080280
7 CARCARAÑÁ	0,0067594	0,0051144	0,0051240
8 CASILDA	0,0083566	0,0138076	0,0141670
9 CERES	0,0058881	0,0033824	0,0040540
10 CORONDA	0,0058276	0,0033946	0,0034620
11 EL TREBOL	0,0057349	0,0036584	0,0043660
12 ESPERANZA	0,0098702	0,0094594	0,0137980
13 FIRMAT	0,0067778	0,0077986	0,0072740
14 FRAY L. BELTRÁN	0,0056850	0,0030062	0,0034280
15 FRONTERA	0,0050180	0,0015478	0,0011210
16 FUNES	0,0068382	0,0064126	0,0045100
17 GÁLVEZ	0,0069560	0,0052962	0,0074590
18 GRAN.BAIGORRIA	0,0082666	0,0069240	0,0072010
19 LAGUNA PAIVA	0,0054537	0,0021876	0,0024140
20 LAS PAREJAS	0,0054546	0,0050366	0,0044900
21 LAS ROSAS	0,0057334	0,0069206	0,0052070
22 LAS TOSCAS	0,0050929	0,0018246	0,0019740
23 MALABRIGO	0,0046511	0,0013612	0,0019200
24 PÉREZ	0,0069217	0,0048636	0,0048740
25 PTO.GRAL.S.MARTÍN	0,0083905	0,0047514	0,0025740
26 RAFAELA	0,0192142	0,0223524	0,0338420
27 RECONQUISTA	0,0127133	0,0134132	0,0165020
28 ROLDÁN	0,0057955	0,0050338	0,0028190
29 RUFINO	0,0069174	0,0065398	0,0084920
30 SAN CARLOS CTRO.	0,0055975	0,0030518	0,0046020
31 SAN CRISTÓBAL	0,0059348	0,0033478	0,0037480
32 SAN JAVIER	0,0053857	0,0024428	0,0020130
33 SAN JORGE	0,0069959	0,0048334	0,0069380
34 SAN JUSTO	0,0066785	0,0057296	0,0067800
35 SAN LORENZO	0,0126473	0,0140184	0,0155020
36 SANTO TOMÉ	0,0137337	0,0127004	0,0171990
37 SASTRE	0,0046474	0,0019852	0,0021100
38 SUNCHALES	0,0072921	0,0053944	0,0083430
39 TOSTADO	0,0056927	0,0030660	0,0031250
40 TOTORAS	0,0052650	0,0042158	0,0034440
41 VENADO TUERTO	0,0152612	0,0269006	0,0282260
42 VERA	0,0061886	0,0035324	0,0036580
43 VILLA CAÑÁS	0,0051247	0,0048440	0,0059710
44 VILLA CONSTITUCIÓN	0,0114990	0,0132850	0,0206560
45 VILLA GOB. GÁLVEZ	0,0153600	0,0142490	0,0128320
46 VILLA OCAMPO	0,0059195	0,0026092	0,0032080
<b>MM Total</b>	<b>0,7945998</b>	<b>0,7184458</b>	<b>0,7853200</b>
<b>COMUNAS</b>	<b>0,2054002</b>	<b>0,2815542</b>	<b>0,2146800</b>
<b>Total General</b>	<b>1,0000000</b>	<b>1,0000000</b>	<b>1,0000000</b>

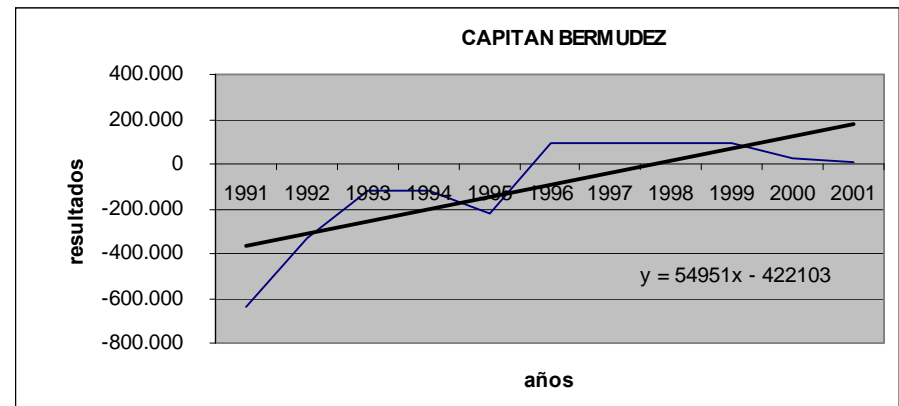
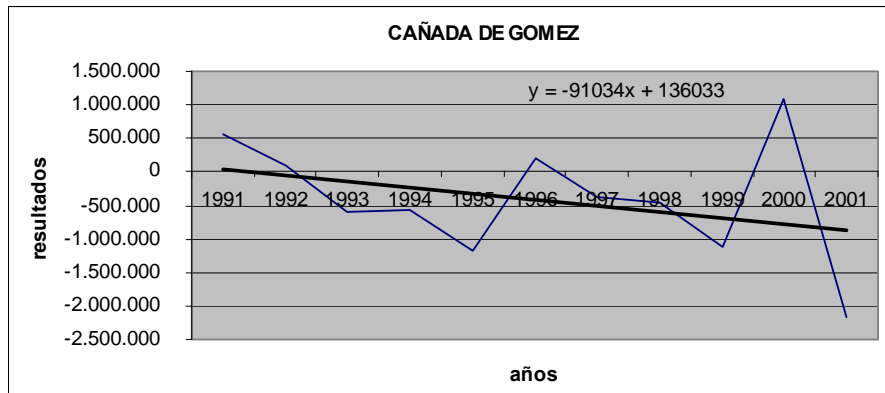
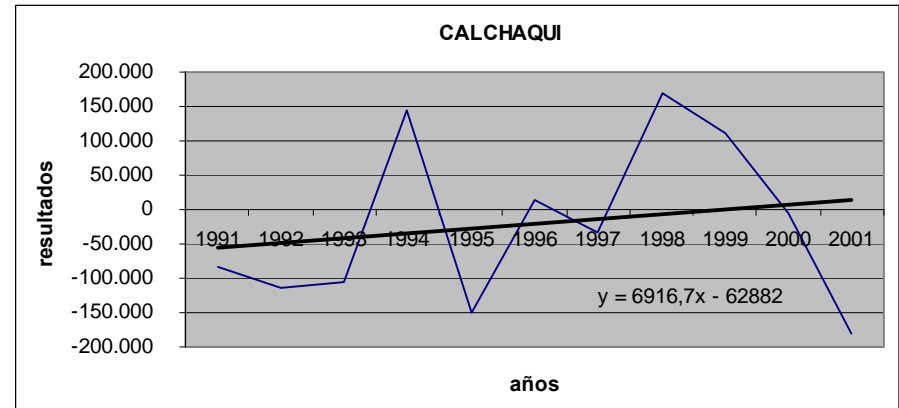
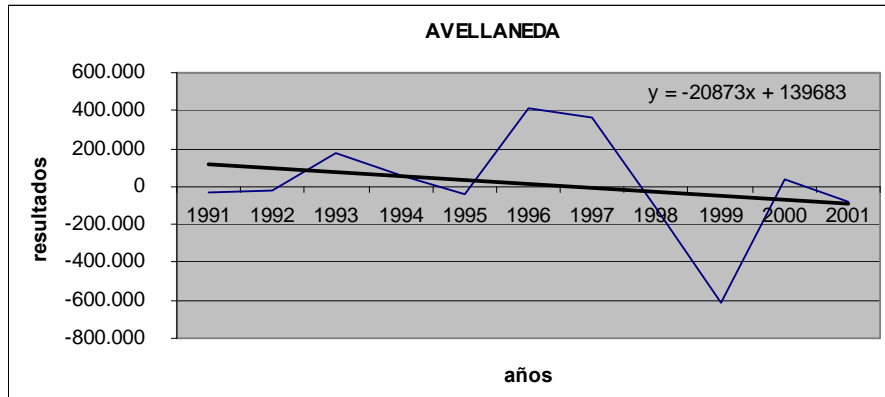
Fuente: Elaboración propia sobre datos Contaduría Gral.Pcia.

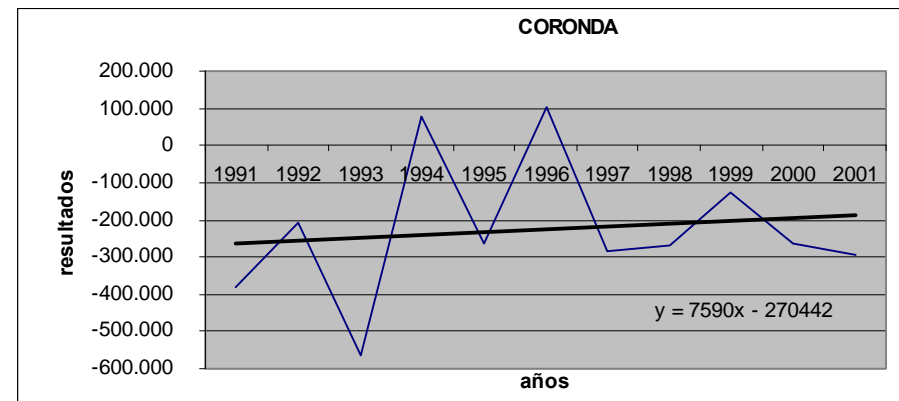
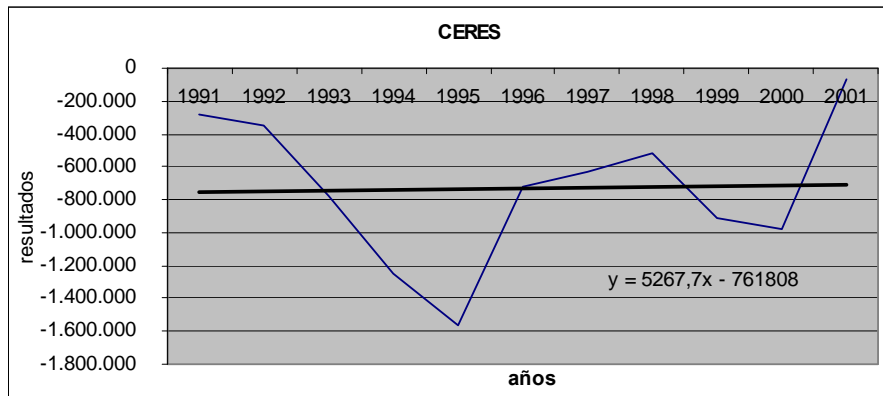
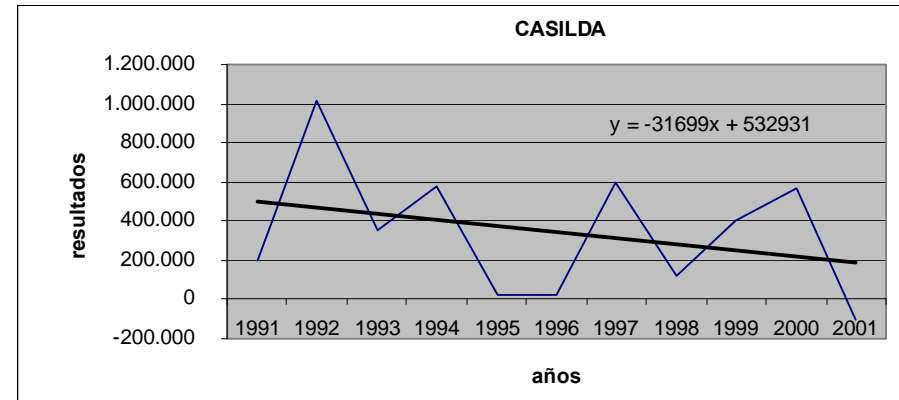
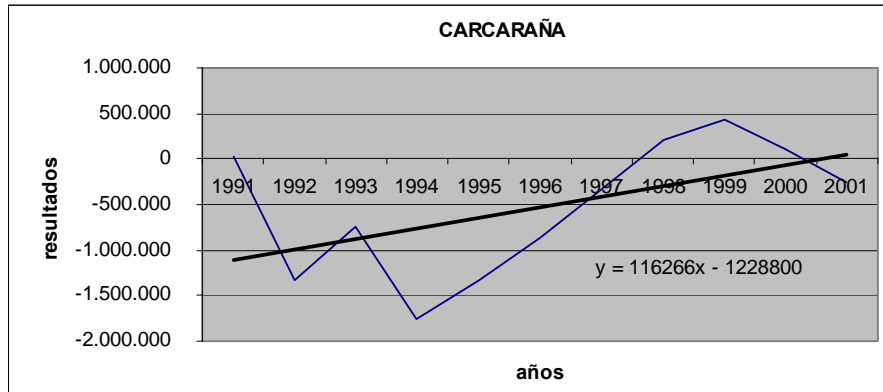
**APÉNDICE “B”**

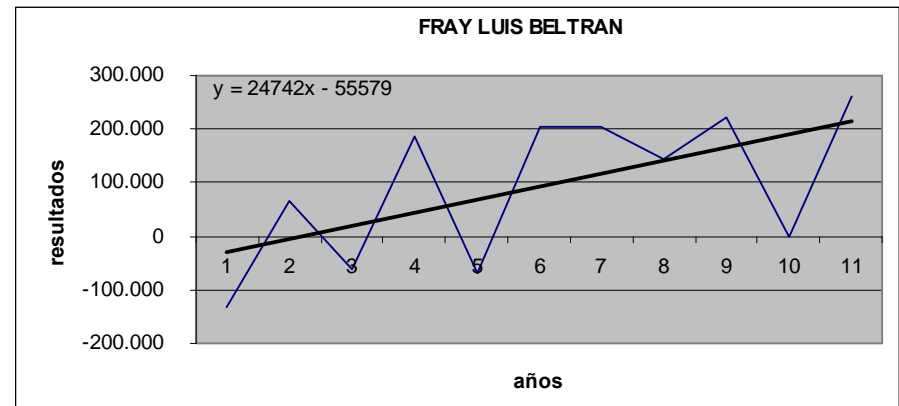
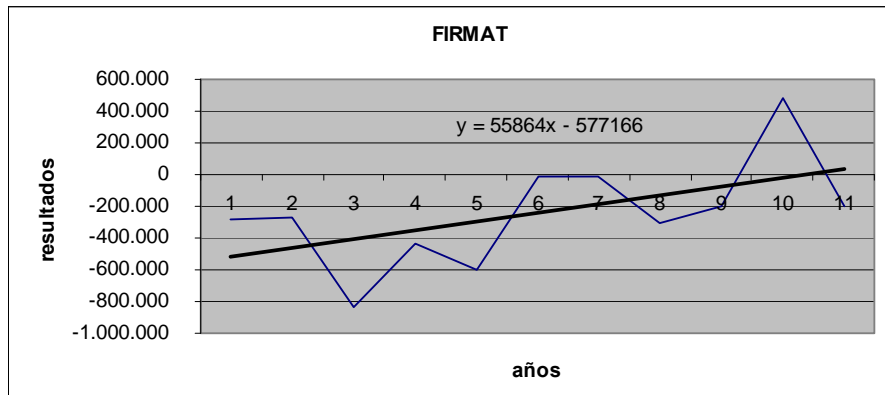
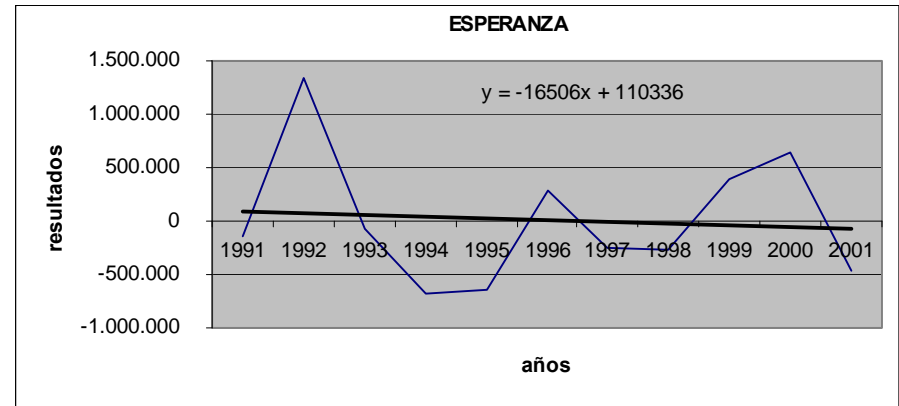
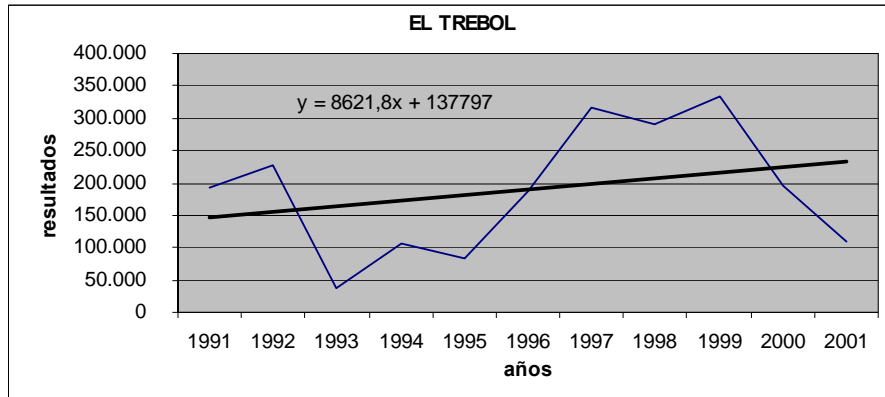
**GRÁFICOS DE TENDENCIAS**

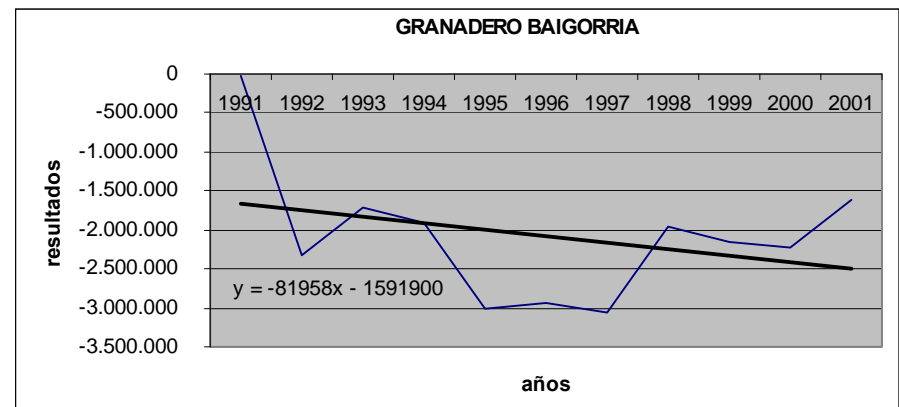
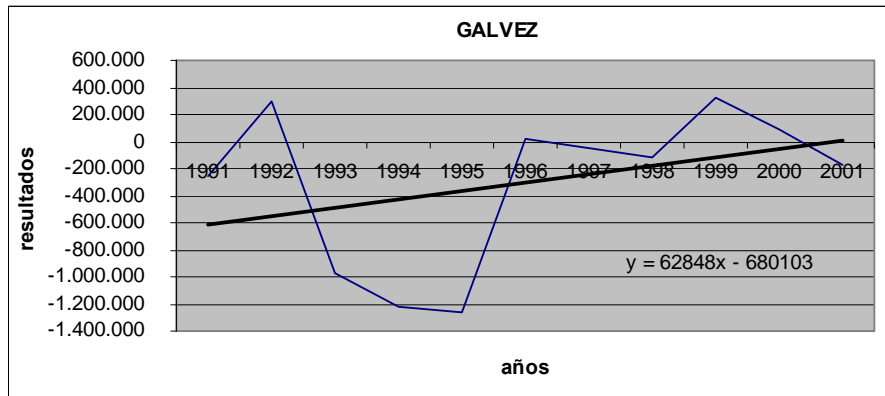
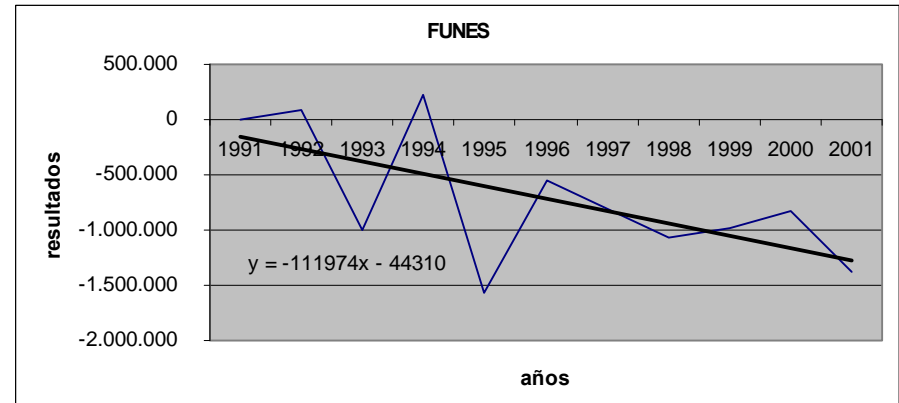
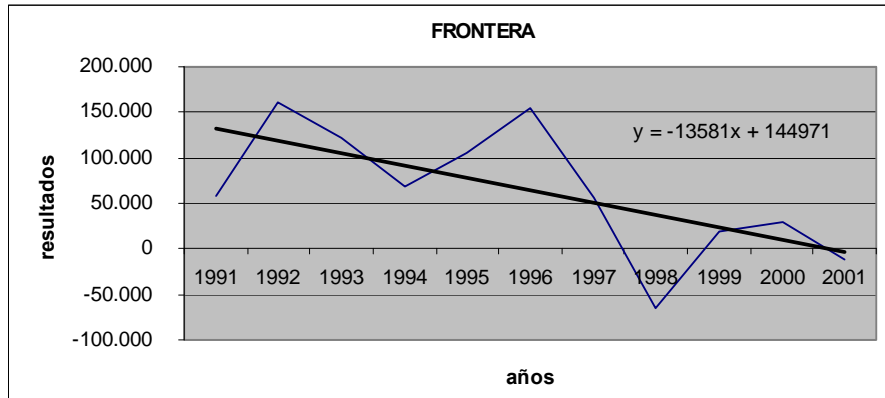
**de los Resultados Anuales de las Municipalidades de la Provincia de Santa Fe  
en la Década 1991-2001**



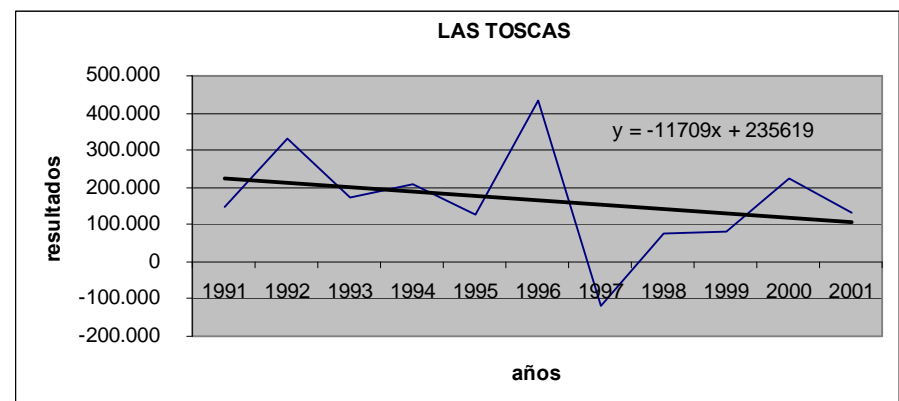
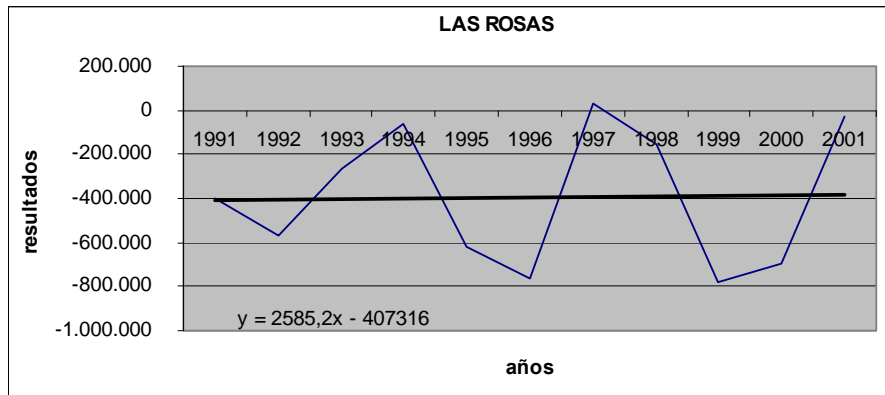
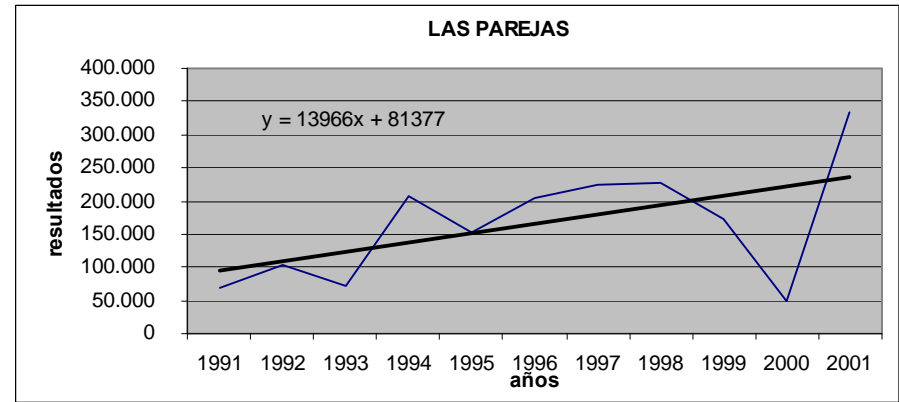
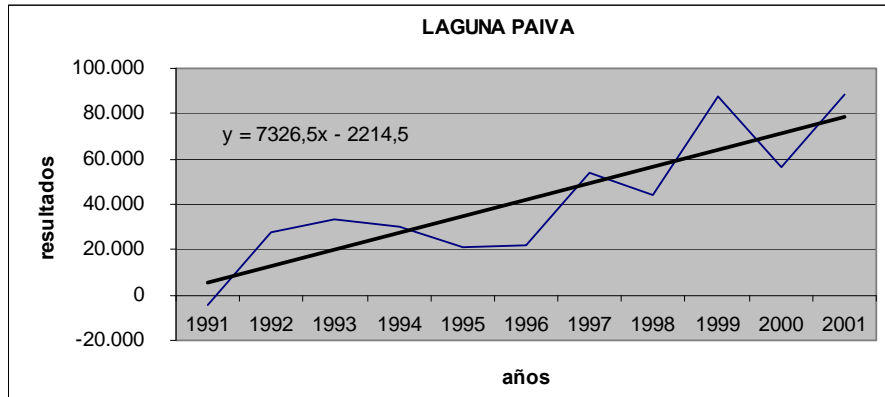


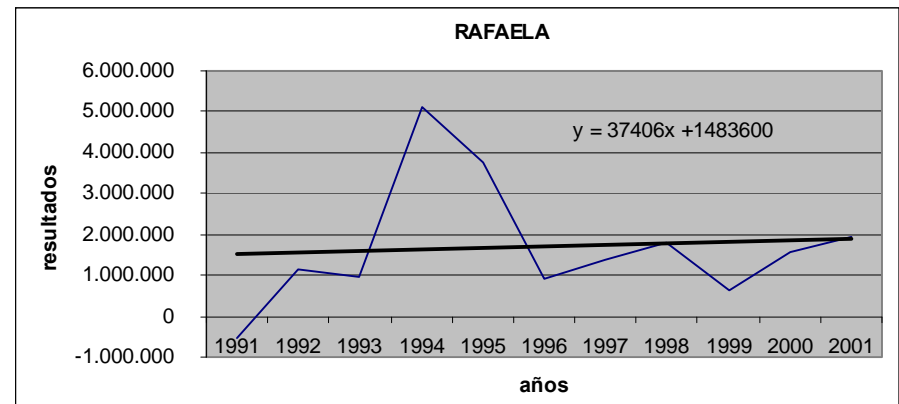
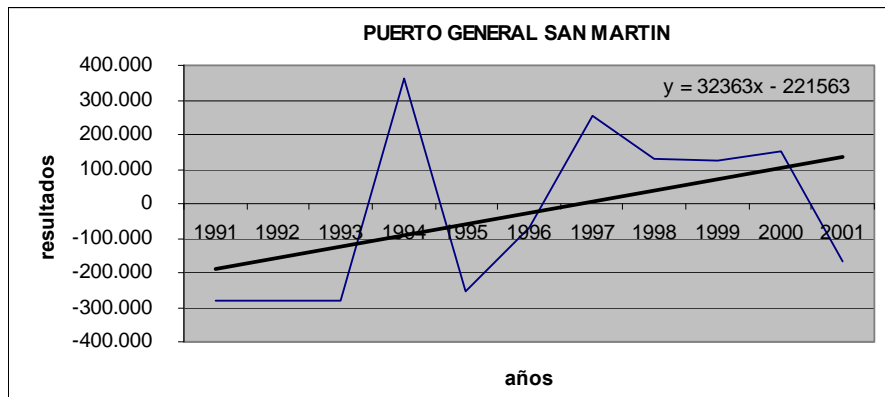
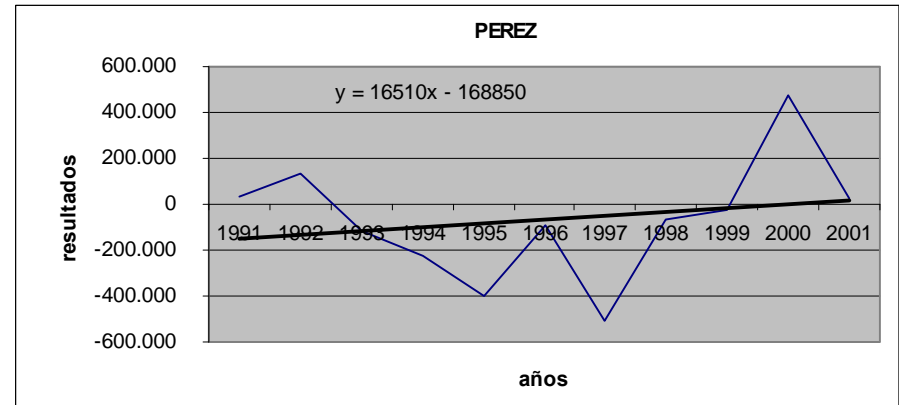
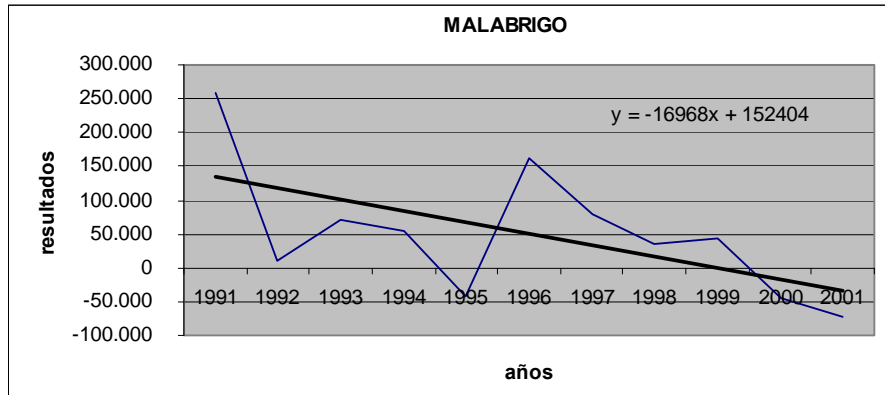


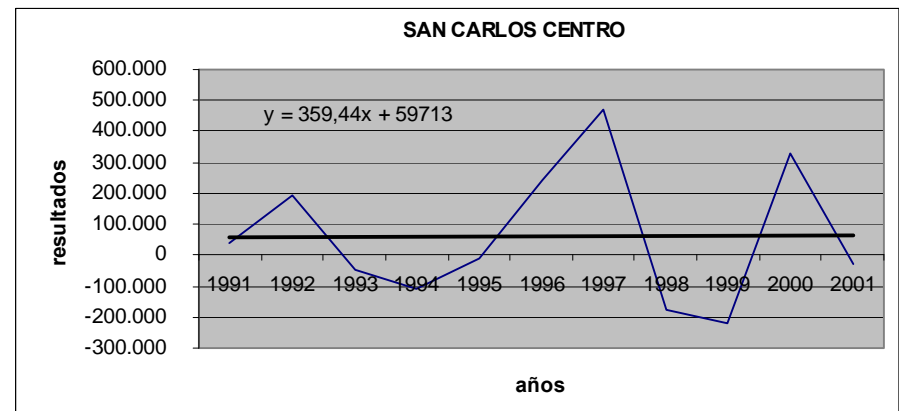
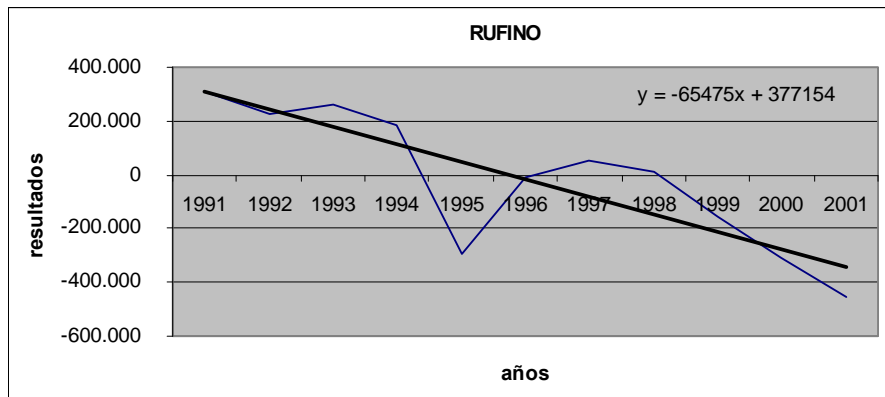
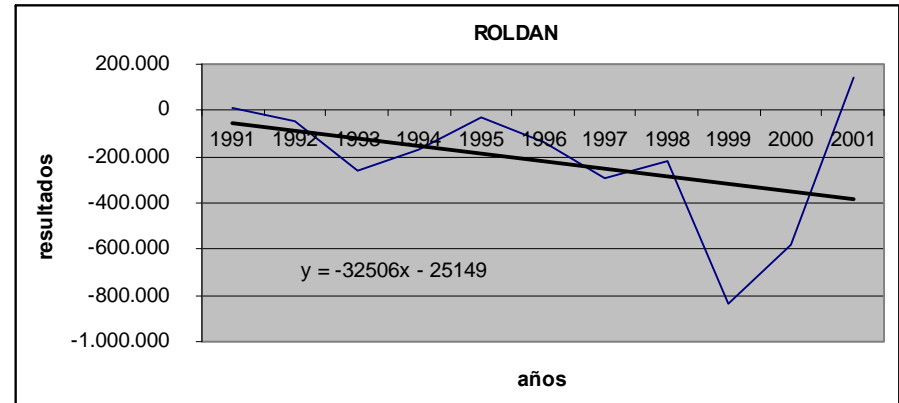
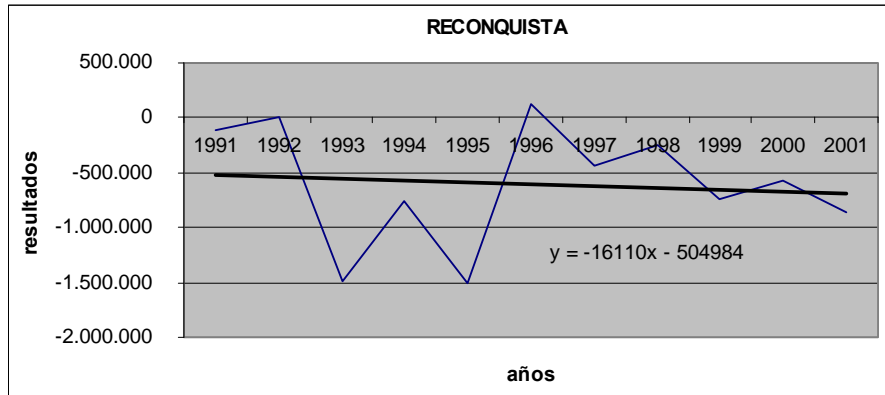


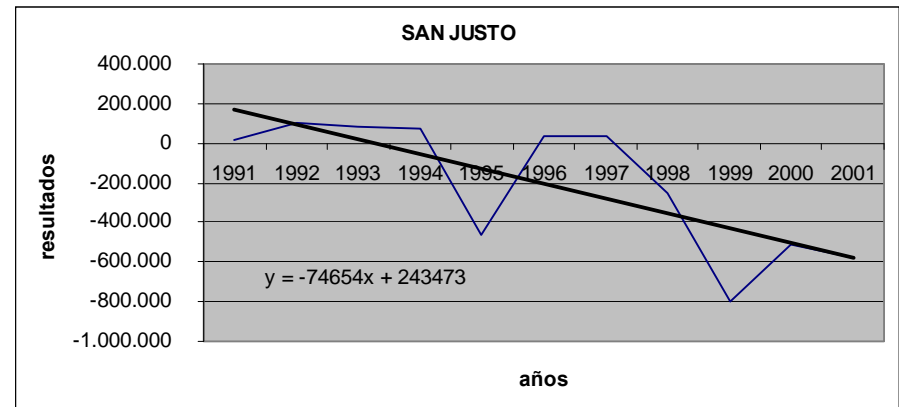
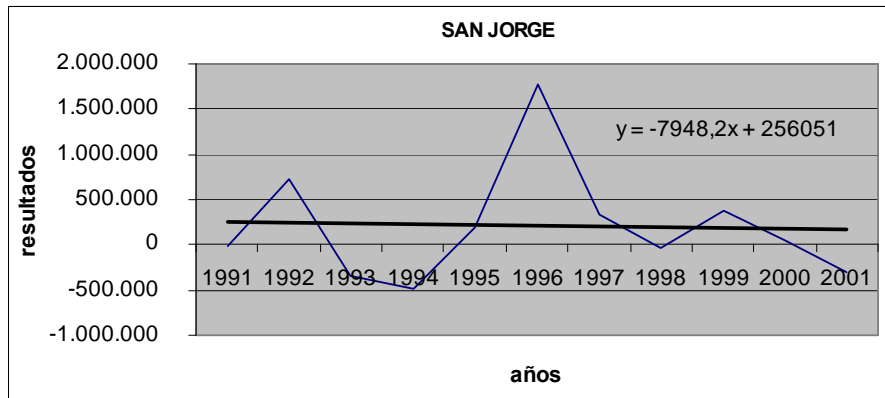
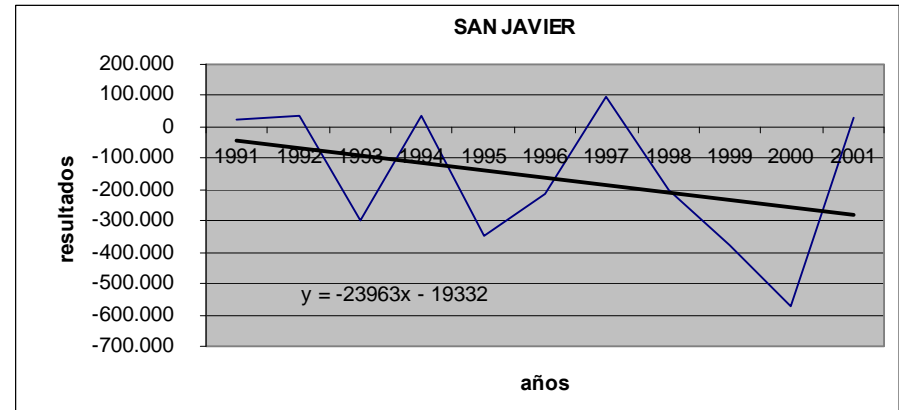
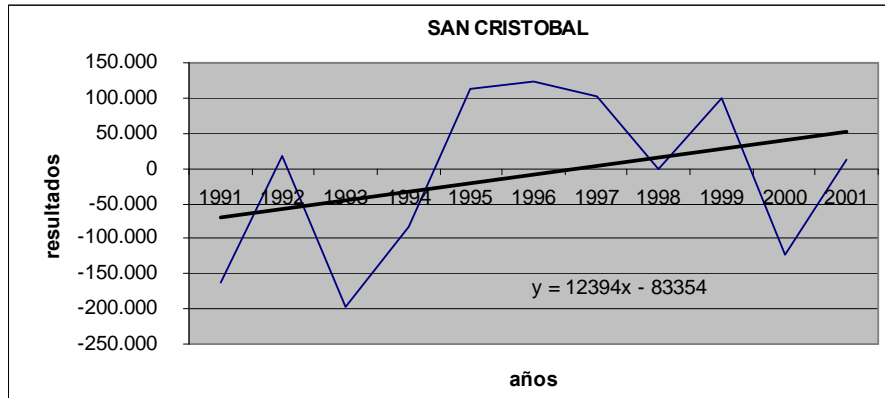


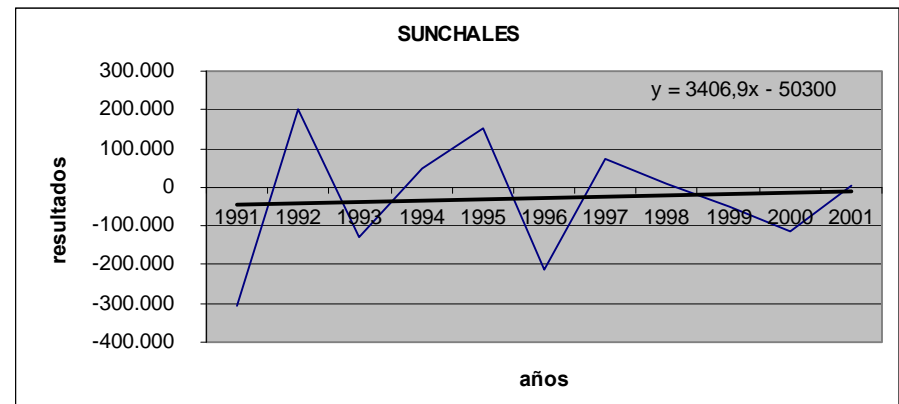
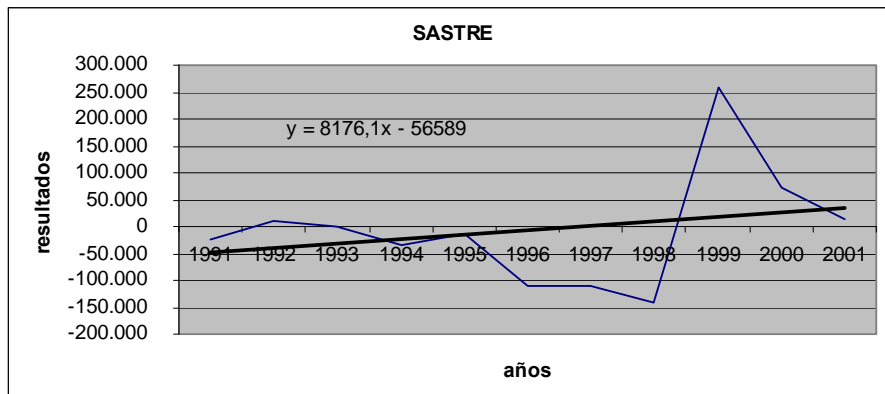
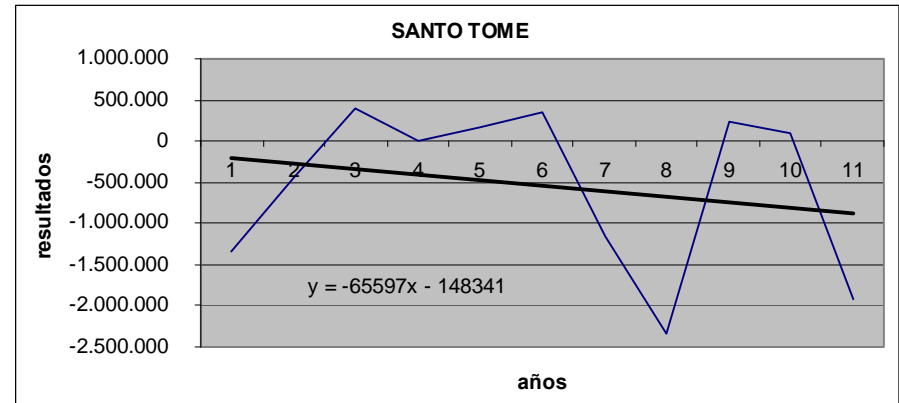
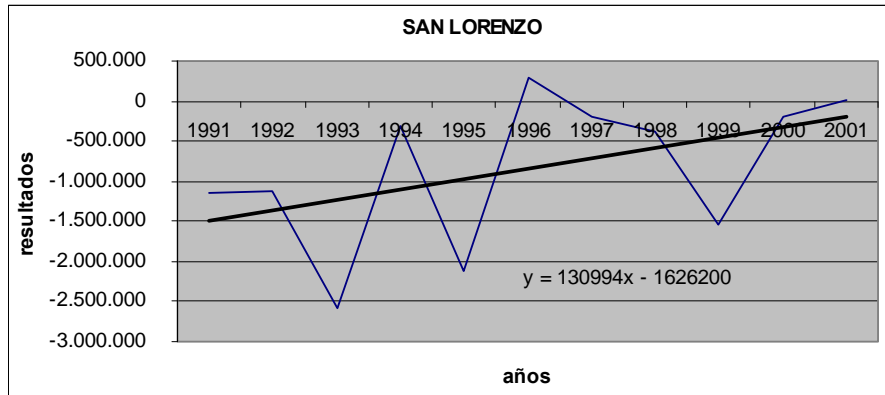


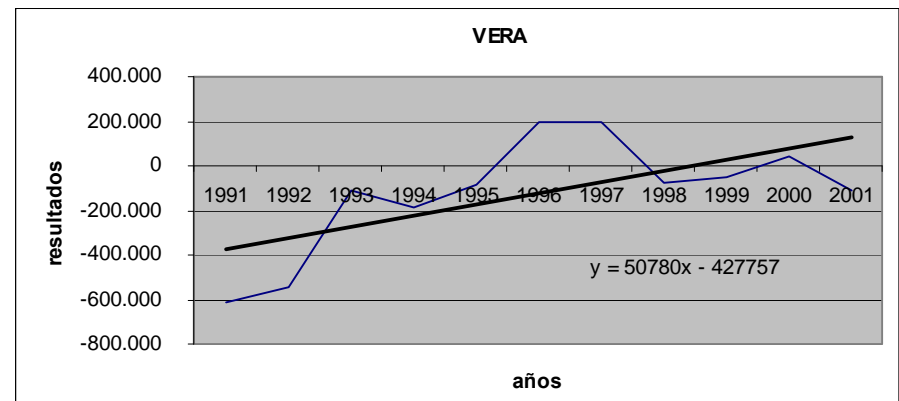
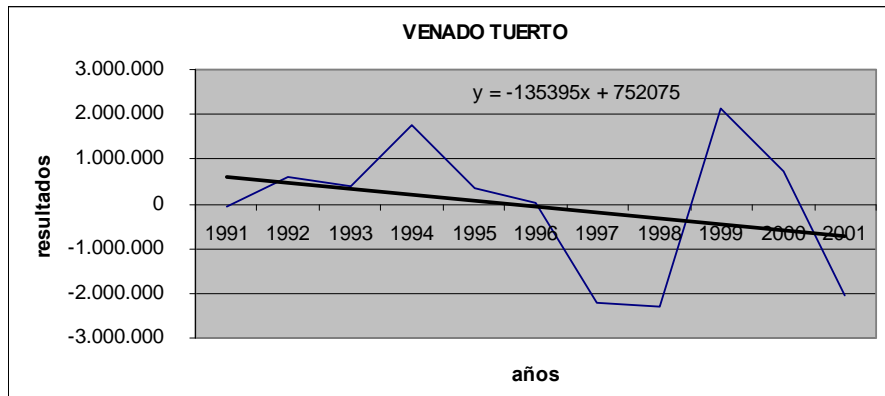
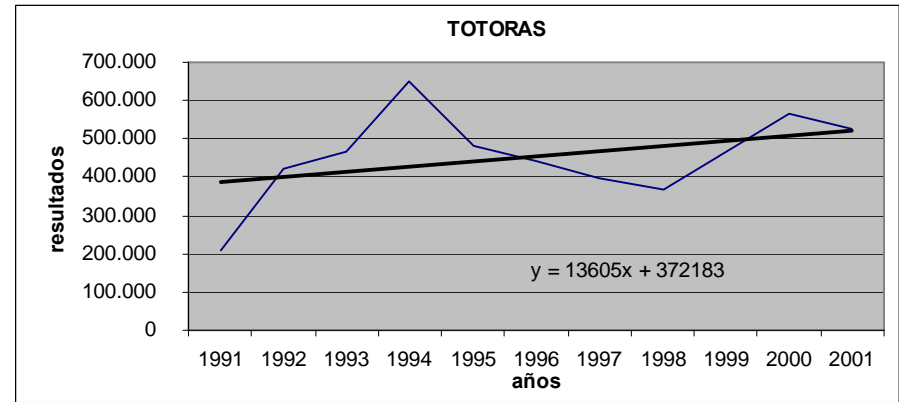
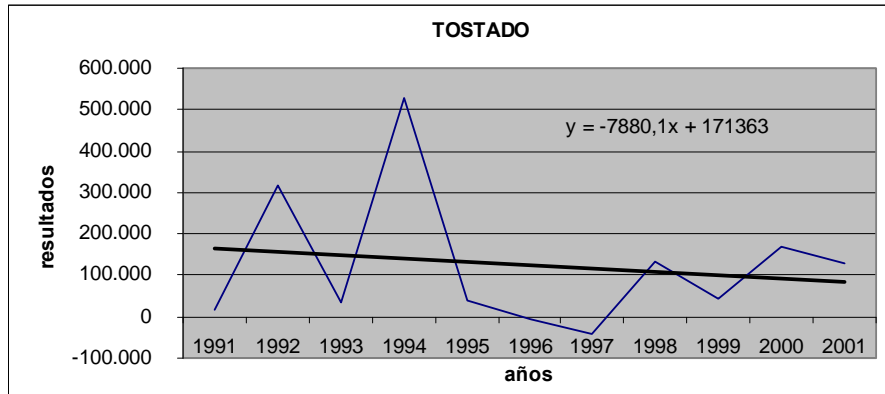


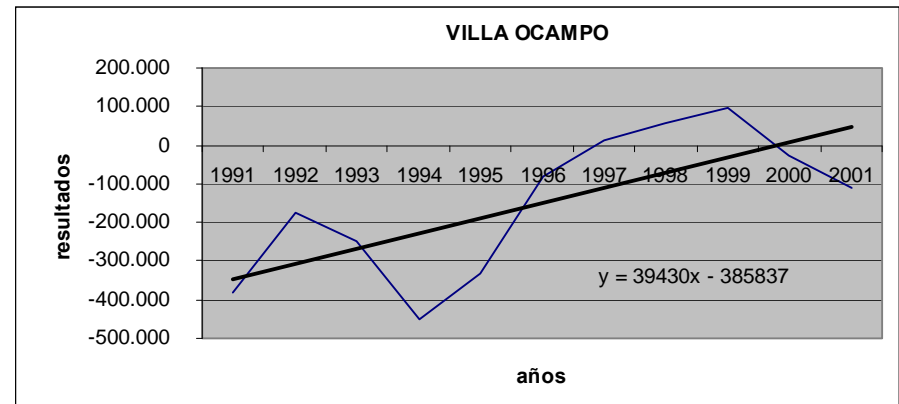
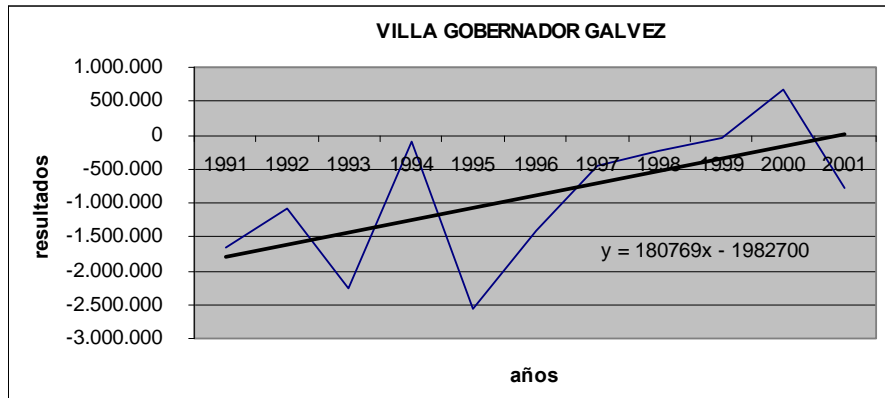
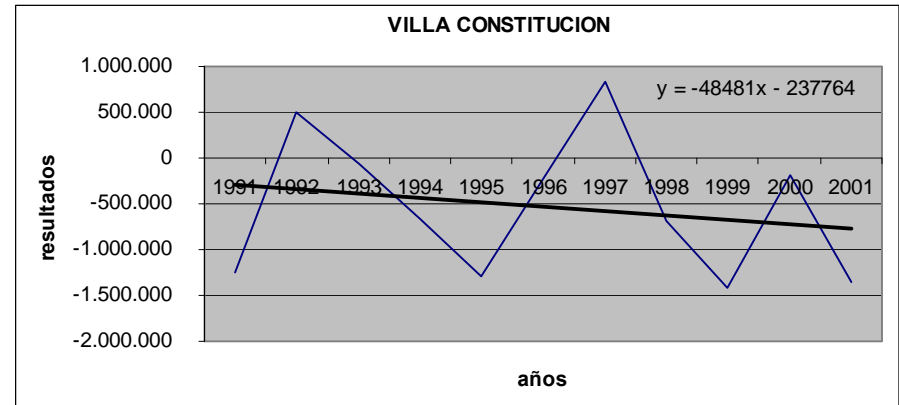
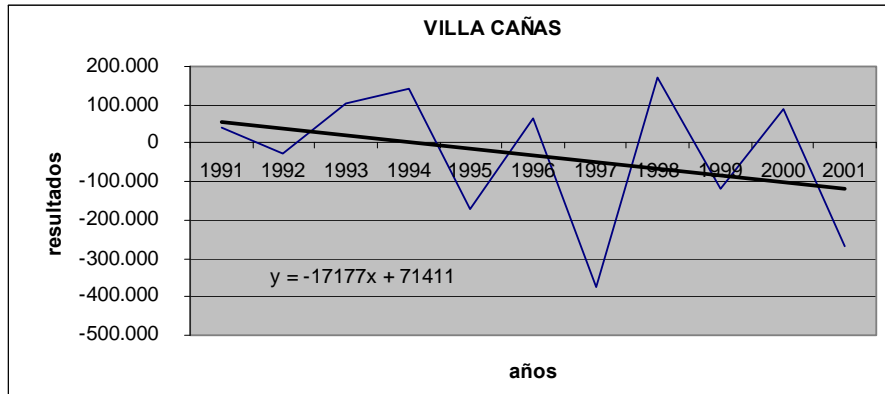












**APÉNDICE “C”**  
**MARCO LEGAL**  
**DEL RÉGIMEN MUNICIPAL DE SANTA FE**



## **MARCO LEGAL DEL REGIMEN MUNICIPAL DE SANTA FE**

- 1.- Constitución Nacional
- 2.- Constitución Provincial
- 3.- Ley N° 2756-Orgánica de Municipalidades
  
- 4.- Ley Nacional N° 23.548 Coparticipación Federal
- 5.- Ley N° 10.197 Adhesión sin límites a la Ley Nacional N° 23.548
- 6.- Ley 7457 (t.o. 1980) Participación Impuestos Nacionales
- 7.- Ley N° 9595 -derogada- Participación Impuesto a los Ingresos Brutos Provincial
- 8.- Ley N° 10.559 y Decreto N° 0478/91 Impuesto Inmobiliario y Ley N° 10.989 Participación Impuesto Inmobiliario
- 9.- Leyes N° 8033, 10.399, 10.315, 11.105 Participación Impuesto a la Patente y 12.306 de 2004 s/ la Administración del Impuesto
- 10.- Ley N° 5317 Impuesto a las Actividades Hípicas
- 11.- Ley N° 8269 de Lotería, Quiniela y Quini 6
- 12.- Código Fiscal Provincial -Participación Impuestos Inmobiliario y Patente-
- 13.- Ley N° 10.047 Anticipos de Coparticipación
- 14.- Ley N° 7797 Gravamen 6 % Empresa Provincial de Energía -EPE-
  
- 15.- Ley N° 8173 y modificatorias Código Fiscal Uniforme Municipalidades y Comunas
- 16.- Ley N° 11.094 Aprobatoria del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento -o Pacto Fiscal Nación-Provincias-
- 17.- Ley N° 11.123 -Título III- Modificaciones al Régimen Impositivo Municipal y a la Participación del Impuesto a los Ingresos Brutos provincial
- 18.- Ley N° 12.397 Complementaria Anual Pto. 2005 Modifica Régimen de Participación del Impuesto a los Ingresos Brutos Provincial (2005)
- 19.- Ley N° 12.814 restituye desde 2008 Participación 100% Distribución Impuesto a los Ingresos Brutos provincial
  
- 20.- Ley N° 8336 Delega al PE Provincial Autorización a contraer Préstamos a MM y CC
- 21.- Ley N° 10.009 Delega al PE Provincial Autorización Préstamos p/Viviendas MM y CC
- 22.- Ley N° 11.301 Programa de Desarrollo Institucional e Inversiones Sociales

Municipales -PROMUDI-

- 23.- Ley N° 11.678 y Decreto Reglamentario N° 2580/99 Autorización Refinanciación de Pasivos y Uso del Crédito a corto plazo
- 24.- Ley 11.625 Programa de Desarrollo Integral Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior. Autorización a Municipalidades y Comunas a contraer Empréstitos con el el Gobierno Nacional
- 25.- Ley N° 11.700 Programa de Reforma y Desarrollo de los Municipios Argentinos -PRMD-
- 26.- Ley N° 12.036 modifica Ley N° 7234 de Defensa en Juicio del Estado, sobre Inembargabilidad de Fondos del Sector Público Provincial, Municipal y Comunal (2002)
- 27.- Ley N° 11.999 Modificación Ley Orgánica s/Fondo de Asistencia Educativa -FAE- y Promulgación con Enmiendas del PE Provincial por Decreto N° 1491/02 (2002)
- 28.- Leyes N° 12.065 y N° 12.423 desde 2002 establecen Cantidad de Concejales y limita Presupuesto de los Concejos al 2 % del Presupuesto Consolidado Municipal
- 29.- Ley N° 12.195 modificación Ley Orgánica s/Sistemas de Administración Financiera (2003)
- 30.- Ley N° 12.510 de Administración, Eficiencia y Control del Estado
- 31.- Regímenes de Compensación de Deudas y Créditos Decretos N° 3469/93 y N° 0807/96 y Posiciones Finales Decretos N° 1627/05 y N° 3331/05. Nuevo Régimen Decretos N° 0504/07 y 104/07
- 32.- Decreto N° 5085/68 Reglamentario del FAE Leyes Orgánicas de MM y de CC
- 33.- Decreto N° 4096/87 Reglamentario Ley N° 10.047 Anticipos de Coparticipación
- 34.- Decreto N° 2111/94 Reglamentario Ley N° 11.123
- 35.- Decreto N° 0057/96 Prioridades Retenciones Coparticipación, artículo 28°, y sus modificatorios N° 0224/02 y N° 1621/04
- 36.- Decreto N° 1302/96 Clasificador Uniforme Recursos y Erogaciones provincial
- 37.- Decreto N° 1364/01 Interpretación Concepto Deudas Provenientes de Empréstitos para Aplicación Leyes Orgánicas de Municipalidades y de Comunas
- 38.- Decreto N° 1934/01 Interpretación y Reglamentación Ley N° 7457
- 39.- Decreto N° 2845/03 Aprueba Índices Definitivos de Distribución de Coparticipación

Impuestos Nacionales e Ingresos Brutos a Municipalidades para el Ejercicio 2002

- 40.- Decreto N° 3177/08 Cambio Asignación por PE Pcial de ATN a MMyCC
- 41.- Ley Nacional N° 24.443 Fondo de Emergencia Social para el Conurbano de las ciudades de Rosario y Santa Fe, y Decreto Pcial. N° 0674/97
- 42.- Resolución N° 004/1981 ex –Secretaría General de Acción Comunal Clasificador Uniforme de Recursos y Erogaciones para Municipalidades y Comunas