

O/N.24/  
B29  
I

42875

**COOPERACIÓN TÉCNICA C.F.I. – PROVINCIA DE MENDOZA**



**ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA  
DE MENDOZA, CON ÉNFASIS EN LOS ASPECTOS FISCALES**

**- Estudio de los Sistemas de Coordinación Financiera  
entre Provincia/ Municipios que estuvieron vigentes en  
los últimos 15 años en la Provincia de Mendoza-**

**TERCER INFORME PARCIAL**

Lic. Orlando A. Braceli (Director)  
Lic. Rosana María Jan Casaño  
Lic. María Silvana Braceli  
Ing. Raúl Alejandro Landaveri  
Sr. Aldo Luis Trillini

Mendoza, Junio 2001

Se agradece la colaboración de los funcionarios y el personal del Ministerio de Hacienda, del Honorable Tribunal de Cuentas, de los distintos Ministerios, Entidades Descentralizadas, Entes de Regulación y Control de la Provincia de Mendoza que posibilitaron la recolección de la información para la elaboración del presente trabajo.

## **Contenido**

### **1. INTRODUCCIÓN**

- 1.1 Justificación del trabajo.**
- 1.2 Objetivos del trabajo.**
- 1.3 Fuentes de información.**

### **2. METODOLOGÍA**

### **3. ASPECTOS Y CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN FINANCIERA**

#### **3.1 Los sistemas de coordinación financiera**

#### **3.2 Sistemas de Participación (Coparticipación)**

3.2.1. Tipos de distribución.

3.2.2 Modalidad de los sistemas de participación en función de la dirección de los flujos.

3.2.3 Modalidades de distribución en función del conocimiento ex-ante de los criterios.

3.2.4 Modalidad de distribución en función de la movilidad temporal de los criterios de distribución.

3.2.5 Modalidad de los distribuidores dinámicos en función de la causa que origina los cambios.

3.2.6 Modalidad de los criterios de distribución según la naturaleza de las variables que lo determinan.

3.2.7 Modalidades de distribución según la utilización de una o más variables que lo integra en relación a la cantidad de variables que lo conforman.

#### **3.3 Alternativas metodológicas para el diseño de una Ley de Coparticipación**

### **4. ESTUDIO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN FINANCIERA PROVINCIAS-MUNICIPIOS. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO.**

#### **4.1. Los regímenes de coparticipación en la Constitución Nacional y respectivas constituciones provinciales**

#### **4.2 Régimen municipal de las provincias de Buenos Aires y Mendoza. Leyes de Coparticipación y Leyes Orgánicas de Municipalidades**

4.2.1 Análisis comparado de los Regímenes de Coparticipación Provinciales.

4.2.2 Análisis comparado de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los distintos regímenes provinciales.

4.2.3 Análisis comparado de las Leyes Orgánicas de Municipalidades.

4.2.4 Conclusiones.

### **5. ANÁLISIS DE LA CONCEPCIÓN DE LAS TRES ÚLTIMAS LEGISLACIONES VIGENTES: DECRETO-LEY 1268/75, LEY 5379/88 Y LEY 6369/96**

#### **5.1 Contexto en que se desarrollaron las tres últimas legislaciones**

5.1.1 Contexto en el que surge la Ley 5379

5.1.2 Contexto en el que se desarrolló la ley 5379

5.1.3 Contexto en el que surge la ley 6396

5.1.4 Contexto en el que se desarrolló la ley 6396

#### **5.2 Objetivos que plantearon las Leyes**

5.2.1 Objetivos priorizados por el la Ley 5379

5.2.2 Objetivos priorizados por el la ley 6396

#### **5.3 Criterios para la determinación de la distribución primaria y secundaria**

5.3.1 Criterios para la determinación de la distribución primaria

5.3.2 Criterios para la determinación de la distribución secundaria

#### **5.4 Evaluación de la ley 5379 y ley 6396 en función de los objetivos priorizados y no priorizados**

5.4.1. Evaluación de los objetivos en el período 1988/1999

5.4.2 Evaluación de objetivos no priorizados en el período 1988/1995.

**5.5 Análisis de la Evolución de la Masa Coparticipable - Periodo 1988/1999**

**5.6 Evolución de la posición relativa de cada Municipio Periodo 1988/1999 .**

**6. PROYECTOS DE LEYES DE COPARTICIPACIÓN PRESENTADOS POR LOS DISTINTOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA LA LEY QUE ENTRARÍA EN VIGENCIA EN 1996.**

**6.1 Análisis comparado de los Proyectos de Ley de Coparticipación Provincial. Distribución primaria.**

**6.2 Análisis comparado de los Proyectos de Ley de Coparticipación Provincial. Distribución Secundaria.**

6.2.1 Análisis comparado de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los distintos proyectos

6.2.2 Síntesis de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los anteproyectos

6.2.3 Síntesis de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los anteproyectos y la ley sancionada

**7. LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y DE LA DECISIÓN Y EJECUCIÓN**

7.1. Breve reseña de los procesos de descentralización en Argentina.

7.2. Límites de los procesos de descentralización.

7.3. Instancias para un proceso de descentralización equilibrado.

**8. INCIDENCIA DE LA RELACIÓN FISCAL NACIÓN/PROVINCIA EN EL DICTADO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE COORDINACIÓN FINANCIERA LOCAL.**

**9. RELACIÓN ENTRE LAS LEYES DE COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL Y EL PRESUPUESTO PROVINCIAL.**

**10. ALTERNATIVAS PROPOSITIVAS DE CÓMO ABORDAR LA TEMÁTICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRADO.**

**11. CONDICIONES PARA AVANZAR EN ALTERNATIVAS PROPOSITIVAS, EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRADOR.**

**11.1 Con relación al rol estratégico de los sistemas de información sectorial.**

**11.2 Con relación al rol estratégico de los sistemas de información territorial.**

**11.3 La articulación del presupuesto provincial y los presupuestos municipales.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente constituye el tercer informe parcial del trabajo denominado "Estudio de los Municipios de la Provincia de Mendoza, con énfasis en los aspectos fiscales", que se encuentra auspiciado por el Consejo Federal de Inversiones y el Gobierno de Mendoza.

Este tercer informe parcial, enmarcado dentro de la línea de Investigación Aplicada (IA), está dirigido fundamentalmente a evaluar el comportamiento de los últimos regímenes de coparticipación de la Provincia de Mendoza para el período 1988/1999.

La evaluación de los regímenes de coparticipación se plantea a partir de analizar para el período 1988/1999:

- Lo que sucedió con los objetivos que se plantearon explícita o implícitamente en cada uno de los regímenes al momento de la sanción de la norma.
- La evolución de la masa coparticipable y la posición relativa de cada uno de los Municipios.
- Los distintos proyectos de ley elaborados con anterioridad a la Ley 6396.

El trabajo no pretende culminar con una propuesta de Ley de Coparticipación, sino más bien servir de insumo para enriquecer el debate que es necesario antes de formular el proyecto. Sobre la base de elementos teóricos y prácticos se esboza una metodología no convencional para abordar las relaciones entre el Nivel de Gobierno Provincial y los Gobiernos Municipales.

## **1.1 Justificación del trabajo**

- En el período 1985/2000, los municipios en el país han producido un importante desarrollo en términos de responsabilidades asumidas. Existen perspectivas que en el próximo quinquenio este proceso no sólo continúe, sino que tienda a acelerarse y a profundizarse, tanto en su aspecto cuantitativo como en lo cualitativo.
- Esta situación exige que este nivel de gobierno avance en un fuerte proceso de modernización para hacer frente a las crecientes exigencias sociales que actualmente enfrentan y deberán afrontar, en un contexto económico social marcado por severas restricciones.
- La revisión y modificación integral de la Constitución Provincial, y sobretodo el capítulo municipal, constituye uno de los puntos pendientes e improrrogables, requiriendo un tratamiento a la brevedad.
- La Provincia de Mendoza deberá discutir en el corto plazo un nuevo sistema de coordinación financiera entre el gobierno provincial y sus gobiernos municipales.

## **1.2 Objetivos del trabajo**

En función de lo expresado con anterioridad, se han planteado múltiples objetivos para este trabajo, entre las cuales se destacan:

- Identificar los elementos que permitan enriquecer la discusión del capítulo municipal, durante la reforma de la Constitución provincial y el debate de la relación fiscal del gobierno provincial con sus municipios.

- Identificar los elementos que permitan profundizar la complementariedad del accionar provincial con el accionar municipal.
- Dejar precedente de una práctica de uso poco frecuente en el país en relación con los objetivos que se plantearon: la evaluación de los instrumentos. En Argentina no existe evaluación de los instrumentos ni de las políticas públicas. Como ejemplo se puede citar:
  - \* La última Cuenta de Inversión tratada y aprobada a nivel nacional es la que corresponde al ejercicio 1993. Siendo que la Constitución Nacional de 1994 dispone en su artículo 75 inc. 8 que anualmente le compete al Congreso fijar el presupuesto general ... en base al programa general de gobierno ... y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. En el periodo de vigencia de la Ley de Administración Financiera y Control (Ley 24.156), sólo se ha aprobado una Cuenta de Inversión (la correspondiente al ejercicio 1993).
  - \* Otro ejemplo, la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control se planteó objetivos explícitos que apuntaban a producir profundas transformaciones en el funcionamiento del Sector Público Nacional. En la actualidad se está transitando su noveno ejercicio fiscal. Esta ley, que es de carácter instrumental, debería ser evaluada a la luz de los objetivos planteados y los resultados alcanzados. Esta es la única forma de corregir errores de concepción o problemas de implementación, si los hubiera.

- El presente trabajo pretende evaluar las Leyes de Coparticipación Provincial, intentando identificar los aspectos positivos y negativos tanto de su concepción como de su instrumentación.
- Formación de jóvenes profesionales en el dominio y conocimiento de un aspecto de gran importancia para la Provincia y que va a ser prioritario en la agenda de los grandes temas a debatir en el próximo quinquenio. Se pretende impulsar a los jóvenes en el inicio de la investigación de temas intensivos en trabajos de campo, manejo de grandes fuentes de información y que exigen trasladar el ámbito de análisis a las propias unidades que son objeto de estudio.

### **1.3. Fuentes de información**

Para la elaboración del presente informe se ha recurrido principalmente a las siguientes **fuentes de información** :

- Dirección de Finanzas - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza.
- Dirección de Informática - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.
- Contaduría General - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Mendoza.

Al respecto es necesario agregar los siguientes comentarios con relación a la utilización demás de una fuente de información:

- En el caso de las ejecuciones presupuestarias, en el primer período analizado, la información que dispone la Dirección de Finanzas de la Provincia era la base para la determinación de los índices de

coparticipación durante el periodo 1988/1995. Los Municipios de la Provincia en ese periodo estaban obligados por Ley a enviar esa información mensualmente y con un formato determinado.

- Al desaparecer la exigencia legal del envío de la información mensual a la Dirección de Finanzas se optó por continuar el estudio con la información que obligatoriamente el órgano de control externo, el Honorable Tribunal de Cuentas, exige a los Municipios.
- Los periodos tomados con las diferentes fuentes son coincidentes con la vigencia de las Leyes de Coparticipación N° 5379 y N° 6396, los cuales serán objeto de análisis en el próximo informe, El criterio elegido al menos posibilita el análisis de ambos regímenes con información homogénea en cuanto a la fuente.
- Inclusive aun cuando se hubiera decidido tomar integralmente la fuente del Tribunal de Cuentas para todo el período, existe una imposibilidad material de acceder a los archivos, en especial para el período 1988/1992.

## **2. METODOLOGÍA**

Este apartado ha sido abordado AMPLIAMENTE en los informes de avance I y II del presente trabajo.

### **3. ELEMENTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN (COPARTICIPACIÓN)**

Los países que adoptaron la forma federal de gobierno se han visto en la necesidad de adoptar esquemas financieros (de gastos y recursos) acordes con esa organización institucional. El federalismo fiscal plantea problemas que tienen que ver con la distribución de impuestos entre el gobierno central, las provincias y los municipios y la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno. Por supuesto que la coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno comprende tanto los gastos como los ingresos públicos.

Para tratar de solucionar algunos de los problemas que se presentan entre los gobiernos de distinto nivel, se han propuesto varios sistemas o formas de coordinación financiera, de acuerdo con ciertos objetivos prioritarios para cada uno de ellos.

La Constitución Nacional explícita que " el sistema de coparticipación debe contemplar el direccionamiento de los recursos para financiar el gasto ligado a los objetivos de mejorar la calidad de vida, alcanzar un grado equilibrado de desarrollo e igualdad de oportunidades"<sup>1</sup>.

Un debate pendiente es la Ley de coparticipación municipal, modificada en 1995 y que debería ser discutida en la Legislatura provincial en diciembre de 2001. Se deberá diseñar un régimen con criterios de equidad y eficiencia fiscal de los municipios y que también contemple la situación de pobreza y densidad de la población de algunas comunas.

---

<sup>1</sup> ARGENTINA. CONSTITUCION NACIONAL, art.75, inc.2.

**SISTEMAS DE COORDINACIÓN FINANCIERA**

- ✓ Método de concurrencia de fuentes
- ✓ Método de separación de fuentes
- ✓ Método de cuotas adicionales
- ✓ Método de asignaciones
- ✓ **Método de participación(Coparticipación)**

**ELEMENTOS BÁSICOS  
PARA EL ANÁLISIS DE  
LOS SISTEMAS DE  
PARTICIPACIÓN**

**TIPOS DE DISTRIBUCIÓN**

- ✓ Masa coparticipable
- ✓ Distribución primaria
- ✓ Masa secundaria

**MODALIDAD DE LAS TRANSFERENCIAS EN  
RELACIÓN AL DESTINO ÚLTIMO**

- ✓ Transferencias Condicionadas
- ✓ Transferencias No Condicionadas

**MODALIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN EN  
FUNCIÓN DE LA DIRECCIÓN DE LOS FLUJOS NETOS**

- ✓ Sistemas devolutivos
- ✓ Sistemas redistributivos

**MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DEL  
CONOCIMIENTO EX-ANTE DE LOS CRITERIOS**

- ✓ Discrecionales
- ✓ No discrecionales

**MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DE LA  
MOVILIDAD TEMPORAL DE LOS CRITERIOS DE  
DISTRIBUCIÓN**

- ✓ Estáticos
- ✓ Dinámicos

**MODALIDAD DE LOS DISTRIBUIDORES DINÁMICOS EN  
FUNCIÓN DE LA CAUSA QUE ORIGINA LOS CAMBIOS**

- ✓ Dinámicos externos
- ✓ Dinámicos internos

**MODALIDAD DE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN SEGÚN  
LA NATURALEZA DE LAS VARIABLES QUE LO DETERMINAN**

- ✓ Financieras
- ✓ Reales

**MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA CANTIDAD DE  
VARIABLES QUE CONFORMAN A LOS  
PRORRATEADORES**

- ✓ Simple
- ✓ Compuesto

### 3.1 Los sistemas de coordinación financiera<sup>2</sup>

Los sistemas de coordinación financiera son propios de países con estructura federal. El objetivo de estos sistemas es asignar recursos entre distintos niveles de gobierno y entre unidades de gobierno de un mismo nivel. Los principales sistemas son:

- **Método de concurrencia de fuentes:** no se establecen restricciones al uso de los distintos tipos de fuentes de recursos por parte de cada nivel de gobierno, ni tampoco al nivel de utilización efectiva de los mismos. Es decir, cada nivel de gobierno puede cobrar los impuestos que quiera para financiar sus erogaciones estableciendo su régimen legal independiente. Como resultado, no se llevan a cabo transferencias de fondos entre los distintos niveles de gobierno.
- **Método de separación de fuentes:** por vía constitucional o por acuerdo entre los distintos niveles de gobierno se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos. Un gobierno no puede establecer un tributo que esté reservado para otro nivel y cada uno decide, dentro de sus recursos exclusivos, el grado de utilización de los tributos. En este caso tampoco se realizan transferencias de fondos entre los distintos niveles de gobierno.
- **Método de cuotas adicionales:** cada nivel de gobierno tiene poder tributario sobre todos los recursos, pero el nivel inferior ejerce el suyo a través de alícuotas suplementarias al tributo legislado y recaudado por el nivel superior. El método puede presentar dos

---

<sup>2</sup> NÚÑEZ MIÑANA, Finanzas Públicas.

variantes: que el nivel superior recaude todo y luego lo distribuya a los niveles inferiores, o que la recaudación de la alícuota suplementaria se encuentre en manos del nivel inferior.

- **Método de asignaciones:** la recaudación se unifica en manos del nivel superior, quien puede destinar en forma discrecional los fondos a los niveles inferiores. Estas asignaciones pueden ser globales o condicionadas.
- **Método de participación:** se unifica la recaudación de un tributo o grupo de tributos en el nivel superior y luego, en función de algún criterio político, se distribuye entre los niveles inferiores.

Actualmente en la Argentina se utiliza este último método por lo que, en lo que sigue, se analizará con mayor detalle su funcionamiento. Se comienza entonces con las transferencias, el principal instrumento para asignar recursos.

### **3.2 Los sistemas de participación**

El sistema de participación, también llamado de coparticipación, concentra las responsabilidades de recaudación, normativa y fiscalización en el nivel superior, dejando de lado el modelo de separación de fuentes tributarias. Al estar la masa coparticipable necesariamente vinculada a la evolución de los impuestos que se centralizan, es natural que sean transferencias no condicionadas y de alto grado de automaticidad las que se utilicen para distribuir los recursos.

#### **3.2.1 Tipos de distribución**

El funcionamiento de este sistema consiste en unificar la recaudación de un tributo o grupo de tributos en un nivel superior y luego, en función de algún criterio

político, se realiza una redistribución de los fondos. Esta distribución es de dos tipos<sup>3</sup>:

- **Primaria o de primer grado:** determina cuánto le corresponde a cada nivel de gobierno. Por ejemplo, cuánto le corresponde a la Nación y cuánto le corresponde al conjunto de Provincias.
- **Secundaria o de segundo grado:** es la asignación de recursos entre unidades de gobierno de un mismo nivel, es decir, entre provincias y entre municipios.

### **3.2.2 Modalidad de los sistemas de participación en función de la dirección de los flujos**

Es importante distinguir dos grandes categorías en función de la comparación entre recursos recibidos y los recursos aportados por cada jurisdicción. Estas son:

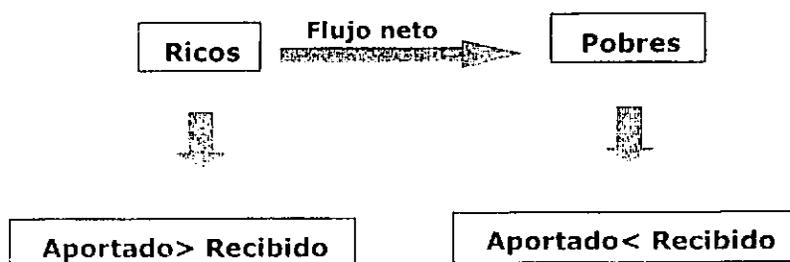
- **Sistemas Devolutivos:** son aquellos donde los recursos recibidos son iguales a los aportados, es decir, los flujos netos son iguales a cero. Estos sistemas tratan de estimar el porcentaje de la masa de recursos coparticipables que genera cada provincia; pero traen problemas de equidad ya que los distintos sistemas tributarios interjurisdiccionales provocan distintos ingresos públicos y por ende servicios públicos de distinta calidad.
- **Sistemas Redistributivos:** son aquellos donde los recursos recibidos difieren de los recursos aportados y por lo tanto, hay transferencias netas a favor de determinadas jurisdicciones. Se pueden distinguir dos tipos: <sup>4</sup>

---

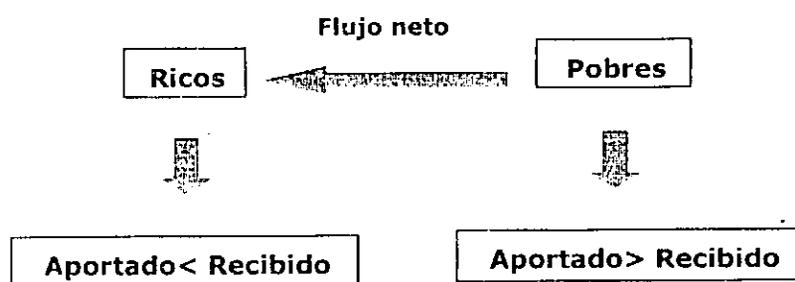
<sup>3</sup> BRACELI, Orlando A., Estudio Integral del comportamiento Fiscal de los municipios de la provincia de Mendoza. Evaluación del sistema de participación de recursos provinciales. Ley 5379. Periodo 1988/1995 en "Jornadas de Ciencias Económicas 1998", UNC-FCE (Mendoza, 1998), pág.4.

<sup>4</sup> BRACELI, Orlando A., op. cit., pág. 5.

- \* **Progresivos:** se producen transferencias netas desde los territorios de alta capacidad contributiva a los de baja capacidad contributiva. Es decir, desde territorios ricos a territorios pobres.



- \* **Regresivos:** se producen transferencias netas de territorios de baja capacidad contributiva a los de alta. Es decir, de territorios pobres a ricos.



Los sistemas devolutivos se basan principalmente en los beneficios de la centralización de la función recaudación. Los recursos se reparten en función de lo aportado por cada jurisdicción.

Los sistemas redistributivos regresivos realizan la distribución de los recursos con el objeto de tender a igualar la capacidad fiscal de las distintas jurisdicciones. La justificación de este tipo de distribución se basa en que aquellas jurisdicciones con mayores bases tributarias pueden proveer niveles satisfactorios de bienes y servicios públicos con una presión tributaria significativamente menor que aquellas que, con bases tributarias pobres, deseen proveer igual servicio.

Este tipo de modalidad de distribución tiene por objetivo poner en igualdad de condiciones a las jurisdicciones más pobres para que puedan brindar un umbral de servicios públicos con la misma presión tributaria por habitante que la que demandan las jurisdicciones en mejor posición.

### **3.2.3 Modalidades de distribución en función del conocimiento ex-ante de los criterios**

En función de este aspecto, se pueden establecer dos tipos de modalidades de distribución:

- **Discrecionales:** No aparece el criterio de distribución definido ex ante. Por ejemplo, los Aportes del Tesoro Nacional (Ley 23.548).
- **No Discrecionales:** los criterios de distribución son conocidos por todos ex ante y las decisiones están normadas. Por ejemplo, la distribución secundaria ley 5379.

### **3.2.4 Modalidad de distribución en función de la movilidad temporal de los criterios de distribución**

Un punto que suele plantearse cuando se intenta el diseño de fórmulas o indicadores de prorrato, es si las participaciones de cada una de las jurisdicciones deben permanecer fijas en el tiempo o no. Los argumentos a favor de indicadores dinámicos básicamente son dos: el primero, se basa en la necesidad de incluir variables que generan cambios en las asignaciones en correspondencia a cambios en los determinantes de las necesidades fiscales de los gobiernos, y el segundo se basa en la posibilidad de utilizar este tipo de prorratores como inductores de conductas racionales, introduciendo así un mecanismo de premios y castigos.

Entonces, de acuerdo a lo que se mencionó anteriormente, se pueden establecer tres tipos de distribuidores:

- **Estáticos:** en este grupo se incluyen aquellos criterios de participación, relativos o absolutos que permanecen fijos en el tiempo. Por ejemplo, la distribución secundaria Ley 23548.

- **Dinámicos:** son aquellos criterios que permiten que la participación absoluta y/o relativa cambie en el tiempo. Las participaciones relativas que surgen en determinado momento no están preestablecidas o fijadas. Por ejemplo, la participación es función de la población o del tamaño del gasto.
- **Mixtos:** son aquellos en que coexisten los criterios antes descritos.

### 3.2.5 Modalidad de los distribuidores dinámicos en función de la causa que origina los cambios

Este apartado está estrechamente relacionado con el apartado anterior, así dentro de los distribuidores dinámicos se puede distinguir otra subclasificación según el origen del cambio. Se pueden establecer dos grandes modalidades:

- **Dinámicos externos:** son aquellos que no están afectados en forma directa por el propio comportamiento de cada una de las jurisdicciones. Estos indicadores se corresponden, en general, con aquellos que contemplan situaciones cambiantes de las necesidades fiscales de los gobiernos. Por ejemplo, la población, la distribución del ingreso.
- **Dinámicos internos:** son aquellos que están afectados por el propio proceso decisorio, es decir el comportamiento de cada jurisdicción. Este tipo de indicadores son los que, en general, se pueden usar para implementar sistemas de premios y castigos, por ejemplo la relación Recursos Propios /Total de Recursos. Pero cabe aclarar que también pueden ser no inductores de conductas racionales, como es el caso de Nivel de Gasto.

### 3.2.6 Modalidad de los criterios de distribución según la naturaleza de las variables que lo determinan

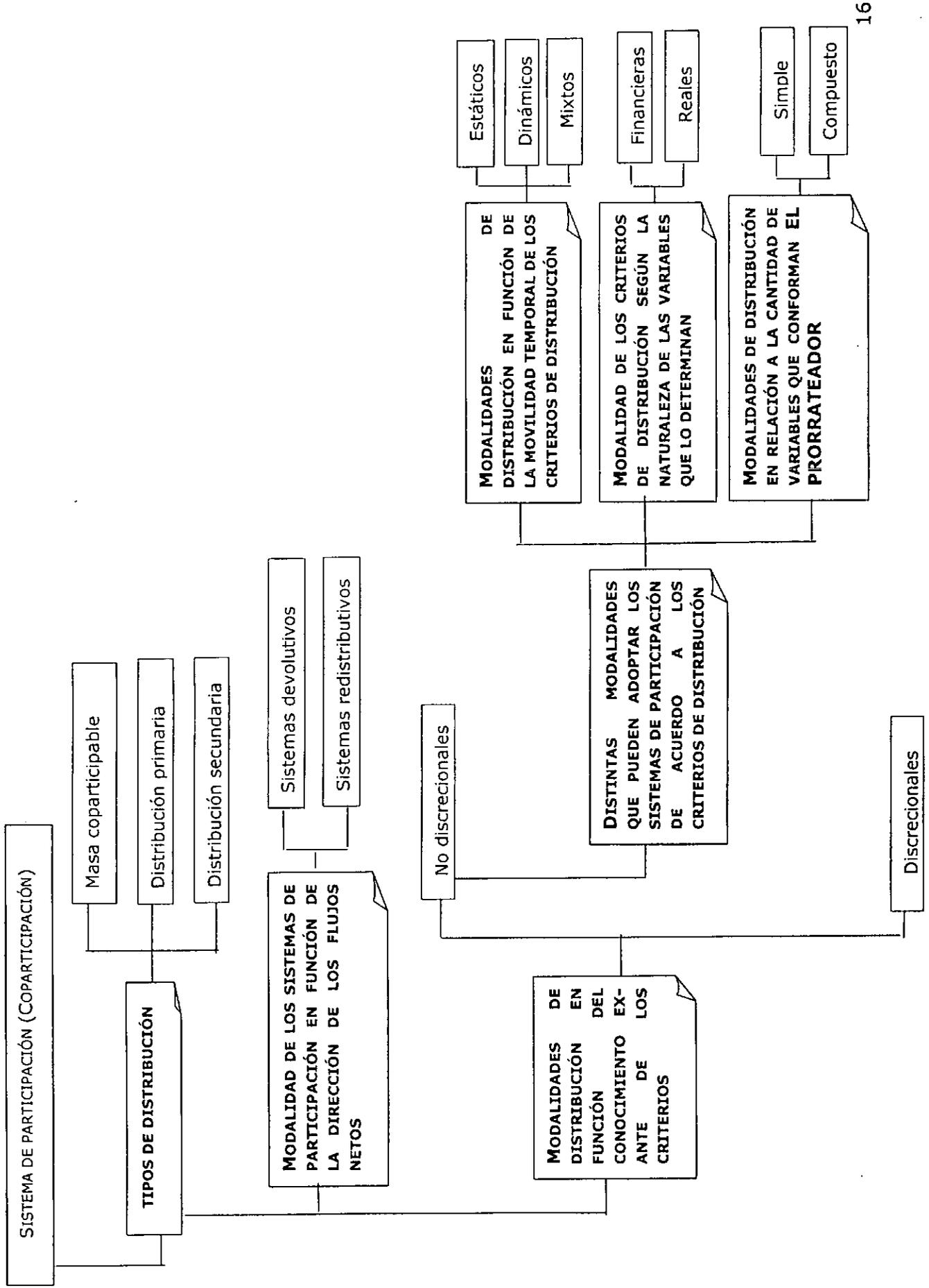
Históricamente los sistemas de coparticipación eran intensivos en variables monetarias, pero en la actualidad se observa que gradualmente se están incorporando otro tipo de variables: **las reales**. Estas variables de alguna manera intentan medir el estado de situación de las necesidades en cada una de las jurisdicciones. Básicamente se pueden distinguir dos categorías de variables:

- **Financieras:** son variables que expresan cantidades monetarias. Por ejemplo, el nivel de gasto, los recursos, las inversiones.
- **Reales:** son variables que expresan otro tipo de magnitudes. Por ejemplo, la población, el desempleo, las Necesidades Básicas Insatisfechas.

### 3.2.7 Modalidades de distribución según la utilización de una o más variables que lo integra en relación a la cantidad de variables que lo conforman

Se pueden establecer dos criterios en función de las variables que lo integran:

- **Simple:** son criterios basados en una variable. Por ejemplo: Total de Inversiones, Total de gastos.
- **Compuesto:** son criterios basados en más de una variable, en muchos casos están expresados en valores relativos, lo que puede convertirlo en inductores de conductas y permiten perder la importancia del tamaño de la Jurisdicción. Por ejemplo:  $\text{Inversión/Total de Erogaciones}$ .



### 3.3 Alternativas metodológicas para el diseño de una Ley de Coparticipación

Los criterios para abordar las relaciones fiscales ínter-jurisdiccionales tradicionalmente han enfocado el tema de los recursos independientemente de los servicios, en cambio un sistema no convencional parte de un profundo conocimiento de la realidad económica, social, cultural, histórica y poblacional de todo el territorio. Básicamente, se pueden distinguir dos metodologías diferentes para discutir la ley:

- **No Integrada:** estos son los sistemas tradicionales que limitan el objeto de la asignación exclusivamente a los recursos.
- **Integrada:** la discusión comprende como se distribuyen los recursos recaudados y cómo se asigna espacialmente el gasto. En estos criterios la definición del sistema de partición es interdependiente con el debate presupuestario.

En general, lo único que se tomó en cuenta a la hora de determinar el objeto que dará lugar a los criterios de asignación entre jurisdicciones, son los recursos recaudados. Los sistemas integrales proponen avanzar un poco más, e incorporar cada vez más información en la discusión. De esta forma no sólo se tendrían en cuenta los recursos recaudados, sino también el gasto de transferencias, los subsidios implícitos y los gastos reales asignados territorialmente. Con la incorporación de dicha información necesariamente se está dando un paso hacia delante en la transparentización y racionalidad del sistema. Lógicamente, como se muestra en el cuadro a continuación, todas estas pautas pueden ir incorporándose en distintas instancias.

**Pautas para determinar el objeto que dará lugar a los criterios de asignación entre distintas jurisdicciones**

1.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos Recaudados</li></ul>
2.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos Recaudados</li><li>• Gastos de Transferencias asignados territorialmente.</li></ul>
3.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos Recaudados</li><li>• Gastos de Transferencias asignados territorialmente</li><li>• Subsidios implícitos asignados territorialmente.</li></ul>
4.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recursos Recaudados</li><li>• Gastos de Transferencias asignados territorialmente</li><li>• Subsidios implícitos asignados territorialmente</li><li>• Gastos reales asignados territorialmente.</li></ul>

A partir de cualquiera de las cuatro opciones descritas en el cuadro anterior, se podría enriquecer el debate incorporando gradualmente otros aspectos como: el origen de los recursos, el estado de las necesidades básicas y un análisis del contexto.

## 4. ESTUDIO COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN FINANCIERA PROVINCIAS-MUNICIPIOS. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO.

### 4.1 Los regímenes de coparticipación en la Constitución Nacional y respectivas constituciones provinciales

Antes de 1994, se generaron distintos **sistemas de coordinación financiera** entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos provinciales que, en general, han incluido a los municipios como *participes necesarios en sus beneficios y obligaciones*.

En los casos en que las Constituciones Provinciales (por reformas anteriores a 1994), contemplaban expresamente la participación de los municipios en la distribución de los recursos federales y provinciales, aquellos adquirieron un derecho de rango constitucional que podían o no ejercer.

A continuación se realiza una comparación de los regímenes de coparticipación en el marco de las constituciones de cada provincia. Para ello se distingue entre:

- **Masa coparticipable:** conjunto de recursos que inicialmente serán objeto de la distribución primaria.
- **Distribución primaria:** la distribución de primer grado es aquella que determina cuanto le corresponde a cada nivel de gobierno (gobiernos provinciales y conjunto de municipios).
- **Distribución secundaria:** la distribución de segundo grado es aquella es la asignación de recursos entre gobiernos de un mismo nivel (entre municipios de una misma provincia).

## Análisis comparado constitucional de los Regímenes de Coparticipación

Provincia	Composición de la masa	Distribución primaria	Distribución secundaria
<b>Buenos Aires</b>	No establece	No establece	No establece
<b>Catamarca</b> Art. 253º inc. 5º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en su jurisdicción</b>	No establece	No establece
<b>Córdoba</b> Art. 188º inc. 3º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b>	Coparticipación federal y provincial no inferior al 20%	El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, en base a los principios de <i>proporcionalidad y redistribución solidaria</i> .
<b>Corrientes</b> Art. 164º inc. 1º y 6º	Impuesto inmobiliario <b>originado en su jurisdicción</b>	Participación impuesto inmobiliario hasta el 50% del percibido en su jurisdicción. Participación en impuestos internos unificados entre el 10 y el 50%.	No establece
<b>Chaco</b> Art. 197º inc. 4º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b>	No establece	No establece
<b>Chubut</b> Art. 239º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b>	No establece	Un régimen que propenda a la <i>homogeneidad de los servicios y a la justicia interregional</i> .
<b>Entre Ríos</b> Art. 188º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en su jurisdicción</b>	No establece	No establece
<b>Formosa</b> Arts. 178º inc. 5, 6º y 8º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b>	No establece	La ley determina proporciones y constituye un fondo compensador que se distribuye sobre la <i>base de menor densidad poblacional y mayor brecha desarrollo relativo</i> .
<b>Jujuy</b> Art. 192º inc. 2º- 2.y6	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b>	Participación 50% impuesto inmobiliario.	No establece
<b>Mendoza</b>	No establece	No establece	No establece

<b>Provincia</b>	<b>Composición de la masa</b>	<b>Distribución primaria</b>	<b>Distribución secundaria</b>
<b>La Rioja</b> Art. 158º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en su jurisdicción	No establece	No establece
<b>La Pampa</b> Art. 116º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en todo el territorio provincial o nacional. Incluye los aportes no integrables del Tesoro Nacional y excluye los recursos de afectación específica.	La ley establecerá los porcentajes en que los referidos conceptos integran la masa, y el porcentaje a distribuir.	No establece
<b>Misiones</b> Art. 167º inc. 1º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en todo el territorio provincial o nacional	No establece	No establece
<b>Neuquén</b> Art. 205º inc. 3º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en su jurisdicción	No establece	No establece
<b>Río Negro</b> Art. 231º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en todo el territorio provincial o nacional (Ley Convenio)	No establece	No establece
<b>Salta</b> Art. 175º inc. 7º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en todo el territorio provincial o nacional	No establece	Con parte de los recursos coparticipables se constituye un fondo compensador que adjudica por Ley, a los municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo.
<b>San Juan</b> Art. 253º inc. 7º y 8º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en todo el territorio provincial o nacional	No establece	La coparticipación municipal tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentran ubicados en áreas y zonas de frontera.
<b>Santa Cruz</b> Art. 154º	Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías originados en su jurisdicción	No establece	No establece
<b>Santa Fe</b> Art. 107º	Participación en gravámenes directos e indirectos que recaude la Provincia	Mínimo del 50% del producido del impuesto inmobiliario	Régimen especial que asegure entre todos los municipios una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

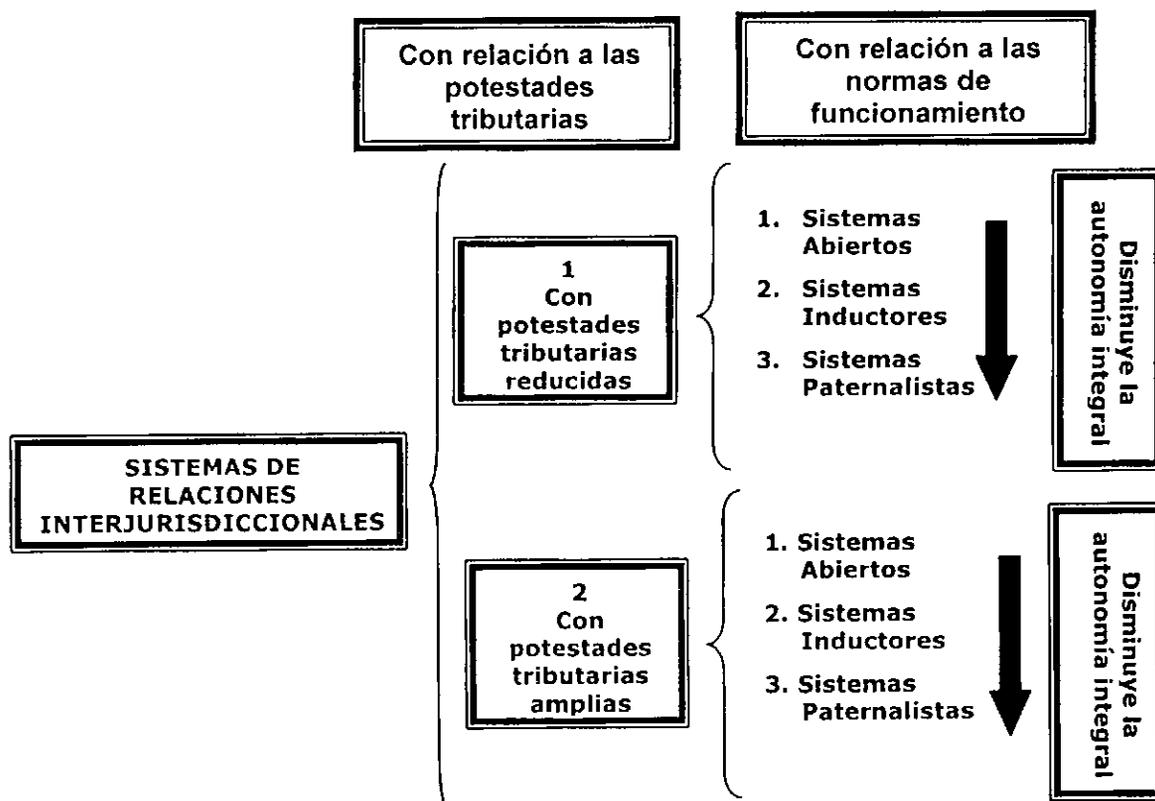
Provincia	Composición de la masa	Distribución primaria	Distribución secundaria
<p><b>San Luis</b> Art. 270º inc. 9º</p>	<p>Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b></p>	<p>No establece</p>	<p>Debiendo asegurar el porcentaje y distribución automática por ley en base de los <i>principios de solidaridad y equidad</i> que contribuya a asegurar la autosuficiencia económica de los municipios, tendiéndose en cuenta la <i>promoción del crecimiento económico sostenido, integrado y armónico de las distintas poblaciones de la provincia</i> y las exigencias de las prestaciones de servicios, su capacidad contributiva y poblacional. En la contribución se debe <i>favorecer a los municipios de menores recursos</i>.</p>
<p><b>Santiago del Estero</b> Art. 213º</p>	<p>Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b></p>	<p>No establece</p>	<p>La distribución de la coparticipación impositiva desde la provincia hacia los municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando <i> criterios objetivos de reparto y será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio provincial.</i></p>
<p><b>Tierra del Fuego</b> Art. 179º inc. 4º</p>	<p>Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b></p>	<p>No establece</p>	<p>No establece</p>
<p><b>Tucumán</b> Art. 114º inc. 2º</p>	<p>Recursos tributarios nacionales y/o provinciales y/o regalías <b>originados en todo el territorio provincial o nacional</b></p>	<p>No establece</p>	<p>No establece</p>

Fuente: Constituciones Provinciales.

Como se puede observar del análisis anterior, a excepción de las provincias de **Buenos Aires** y **Mendoza**, el resto de las provincias prevén expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en los ingresos de origen nacional y/o provincial.

#### 4.2 Régimen municipal de las provincias de Buenos Aires y Mendoza. Leyes de Coparticipación y Leyes Orgánicas de Municipalidades

En el capítulo IV del Primer Informe de Avance<sup>5</sup> del presente trabajo, se desarrolló la relación que existe entre la autonomía integral, los sistemas de coordinación financiera, las potestades tributarias y las normas de funcionamiento que regulan el funcionamiento municipal. Se expusieron distinciones en relación a las **potestades tributarias** y a las **normas de funcionamiento municipal** (leyes orgánicas de municipalidades o leyes de coparticipación) que a continuación se esquematizan:



El siguiente análisis pretende avanzar en demostrar que **no necesariamente a mayores potestades tributarias conferidas a los municipios, se produce un incremento de la autonomía municipal.** Para lograr este objetivo se realizará un análisis comparado de la provincia entre las provincias de Buenos Aires y Mendoza en los siguientes aspectos:

- Leyes de coparticipación.
- Leyes orgánicas de Municipalidades.

#### 4.2.1 Análisis comparado de los Regímenes de Coparticipación Provinciales<sup>6</sup>

<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>			
<b>RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL</b>			
<b>LEY 10559/1987 -VIGENTE</b>			
<b>DISTRIBUCIÓN PRIMARIA</b>	<b>DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA</b>		
<b>Criterios para la Integración de la masa</b>	<b>Criterios para la Distribución de los componentes</b>		
<b>Componente 1</b> <b>16,14%</b> Recursos de Jurisdicción Nacional (Coparticipación) Impuestos a los Ingresos Brutos Impuestos a los Sellos Impuesto Automotor Impuesto Inmobiliario Tasa retributiva de servicios	<b>58%</b> A todos los municipios	.Población (Municipios de la Costa: Población + caudal turístico) .Inversa de la capacidad contributiva .Superficie del Municipio	62% 23% 15%
	<b>37 %</b> Municipios con centros asistenciales de salud	.Inversa a la Capacidad Contributiva	100%
	<b>5 %</b> Transferencia de Servicios	.Participación relativa determinada en 1986	100%
<b>Componente 2</b> <b>100%</b> Producido del Casino	Administración Central		18%
	Municipios que generan	.Proporcional al producido a cada uno.	6%
	Entre todos los Municipios	.Capacidad Tributaria (1)	76%

<sup>5</sup> Punto 4.4.3 Primer Informe de Avance.

<sup>6</sup> Para el caso de la Provincia de Mendoza se ha decidido hacer el análisis con las dos últimas leyes de Ley de Coparticipación: ley 5379 vigente durante el período 1988/1995 y la ley 6369 que reemplaza la ley anterior que actualmente esta vigente. Ley 5379 presenta características de una norma de funcionamiento inductora a diferencia de la ley actual.

Además el período de vigencia de las leyes de coparticipación de la provincia de Mendoza coincide con la vigencia de la ley de Coparticipación de la Provincia de Buenos Aires.

<b>PROVINCIA DE MENDOZA</b>				
<b>RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL</b>				
<b>DISTRIBUCIÓN PRIMARIA</b>				
<b>Distintos Regímenes</b>	<b>Ley 5379</b>		<b>Ley 6396</b>	
	<b>% afectado al criterio</b>	<b>% del recurso</b>	<b>% afectado al criterio</b>	<b>% del recurso</b>
<b>Componentes para la integración de la masa</b>				
<b>Componente 1</b>				
- Régimen Gral de Coparticipación	97%	14%	100%	14%
- Imp. a los Ingresos Brutos	97%	14%	100%	14%
- Imp. de Sellos	97%	14%	100%	14%
- Regalías	48,5%	12%	--	--
- Impuesto Automotor	--	--	20%	70%
<b>Componente 2</b>				
- Impuesto Automotor	97%	70%	80%	70%
- Impuesto Inmobiliario	97%	14%	100%	14%
<b>Componente 3</b>				
- Regalías	48,5%	12%	100%	12%
<b>Componente 4</b>				
Fondo de Ayuda Municipal (Comp.1+Comp.2+Comp.3)	3%	--	--	--
<b>Componente 5</b>				
Fondo Compensador (Aporte fijo)	--	--	--	(1)
<b>DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA</b>				
<b>Distintos Regímenes</b>	<b>Ley 5379</b>		<b>Ley 6396</b>	
<b>Criterios para la distribución de los diferentes componentes</b>				
<b>Componente 1</b>				
. Población		35%		65%
. Inversa a la Población de cada Dpto		3%		--
. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal		15%		--
. Erogaciones Corrientes		15%		--
. Erog. de Cap./ Total de Erog		5%		--
. Población Total/Planta de Personal		7%		--
. Rec. Trib. Jurisd Mún/ Erog. Ctes		20%		--
. Partes iguales		--		25%
. Coeficiente del Equilibrio Desarrollo Regional		--		10%
<b>Componente 2</b>				
. Facturación		100%		100%
<b>Componente 3</b>				
. Producción		100%		100%
<b>Componente 4</b>				
. Un grupo de municipios tienen establecidos un porcentaje fijo sobre el total y el remanente lo distribuye la Comisión de Participación Municipal discrecionalmente.		100%		--
<b>Componente 5</b>				
- Se distribuye entre dos municipios (Capital y La Paz) un monto fijo.		--		100%

#### 4.2.2. Análisis comparado de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los distintos regímenes provinciales

Distintos Regímenes Criterios para la distribución de los diferentes componentes	Provincia de Buenos Aires Ley 10559	Provincia de Mendoza	
		Ley 5379	Ley 6396
<b>Estáticos</b>			
Partes iguales para cada Municipio	--	--	X
Superficie del Municipio	X	--	--
Participación relativa de los servicios en 1986.	X	--	--
Coefficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional	--	--	X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>			
Población	X	X	X
Facturación	--	X	X
Producción (Regalías)	--	X	X
Producción del casino	X	--	--
Capacidad Tributaria	X	--	--
<b>Dinámicos externos relativos</b>			
Inversa de la población	--	X	--
Inversa de la capacidad contributiva	X	--	--
<b>Dinámicos internos absolutos</b>			
Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	--	X	--
Erogaciones Corrientes	--	X	--
<b>Dinámicos internos relativos</b>			
<i>-Inductor promotor de la autonomía financiera</i>			
Erogaciones de Capital / Total de Erogaciones.	--	X	--
<i>-Promotor de la Inversión</i>			
Recursos de Jurisdicción Municipal/ Erog. Corrientes	--	X	--
<b>Mixtos relativos</b>			
<b><i>Dinámicos relativos interno/externo</i></b>			
<i>-Desalentar la ocupación improductiva</i>			
Población Total / Planta de personal	--	X	--

Del precedente cuadro puede observarse que la Ley de Coparticipación de **Buenos Aires se corresponde con un sistema abierto**, no incorpora mecanismos inductores. Los mecanismos de distribución de la ley no dependen del comportamiento que pudieran tener los Municipios.

Del cuadro se puede observar que **la Ley de Coparticipación 5379** de la provincia de Mendoza se puede encuadrar dentro de lo que se ha dado en llamar **Sistemas Inductores**, es decir incorpora mecanismos que tienden a promover

determinadas conductas, pero manteniendo la decisión final en el gobierno local. Esta ley, a través de sus mecanismos de premios y castigos, pretende promover la inversión municipal, la autonomía financiera y el manejo racional del empleo público. La **ley 6396** se encuentra dentro de los **Sistemas Abiertos**, es decir, no incorpora mecanismos que tienden a promover determinadas conductas, manteniendo la decisión final en el gobierno local.

#### **4.2.3 Análisis comparado de las Leyes Orgánicas de Municipalidades**

Adicionado al análisis de la autonomía constitucional y de las leyes de coparticipación se ha querido hacer el análisis de las respectivas Leyes Orgánicas de Municipalidades. En algunos casos, aun teniendo autonomía constitucional y una ley de coparticipación abierta, la ley orgánica incorpora medidas que determinan el funcionamiento de los Municipios, restringiendo de todas formas sus niveles de autonomía.

Para analizar este punto, se buscaron los artículos en cada una de las leyes que de alguna forma reglaran el funcionamiento de los Municipios:

Del cuadro siguiente se pueden obtener las siguientes conclusiones.

- La Provincia de **Buenos Aires** presenta una Ley Orgánica de Municipalidades de características **paternalistas**, avanza en muchos aspectos a determinar el funcionamiento de los gobiernos municipales a través de restricciones explícitas. Por ejemplo: en la exigencia de que el presupuesto de los Municipios sea equilibrado; en el límite para el gasto del Concejo Deliberante, etc.
- La Provincia de **Mendoza**, si bien pone algunas restricciones, en general puede considerarse una Ley Orgánica relativamente **abierta**.

Provincia de Buenos Aires Decreto/Ley 6769/58	Provincia de Mendoza Ley 1079
<p><b>Art. 31º-</b> Determina que la formulación y aprobación del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizando gastos sin los recursos para su financiamiento.</p> <p><b>Art. 39º-</b> Determina los límites a los gastos del concejo Deliberante. Estos no podrán superar el 3% del Presupuesto Total de Gastos del Municipio.</p> <p><b>Art. 43º-</b> Autoriza la conformación de consorcios entre varios Municipios para emprendimientos comunes. Explicita el régimen contractual con el cual deberán regirse y las características de sus estatutos.</p> <p><b>Art. 46º-</b> Determina la forma de autorización de los empréstitos y los posibles destinos: obras de interés público, fuerza mayor, consolidación de deuda.</p> <p><b>Art. 49º-</b> Establece límites a las dietas de los concejales según la cantidad de concejales que tenga cada Municipio.</p> <p><b>Art. 111º-</b> Determina que los recursos y gastos deberán figurar por sus montos íntegros, sin compensaciones.</p> <p><b>Art. 112º-</b> Determina que los recursos y gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y objeto del gasto. Además especifica que dentro de las finalidades se deberán hacer aperturas programáticas a los principales servicios.</p> <p><b>Art. 118º-</b> Explicita que el presupuesto anual es el límite de las autorizaciones conferidas al Intendente y al Concejo, los montos fijados a las partidas no podrán ser excedidos.</p> <p><b>Art. 120º-</b> Establece los recursos que pueden dar lugar a créditos suplementarios.</p> <p><b>Art. 125º-</b> Establece el límite inferior del sueldo del Intendente.</p> <p><b>Art. 167º-</b> Determina los aspectos que deberá abarcar la Contabilidad Municipal.</p> <p><b>Art. 168º-</b> Determina los rubros de la Contabilidad Patrimonial.</p> <p><b>Art. 169º-</b> Explicita condiciones de la contabilidad presupuestaria,</p> <p><b>Art. 170º-</b> Explicita condiciones de la Cuenta de Resultado Financiero.</p>	<p><b>Art. 73º-</b> Determina que será necesario solicitar autorización a la Legislatura para contraer empréstitos. Además fija que los servicios anuales de los empréstitos y deuda consolidada no podrán exceder un límite del 20% de sus renta total.</p> <p><b>Art. 106º-</b> Establece el límite que pueden disponer para sueldos las comisiones municipales. El mismo no podrá ser mayor al 20% del total de su presupuesto.</p> <p><b>Art. 107º-</b> Prohíbe a las Municipalidades la posibilidad de establecer impuestos o contribuciones, pudiendo crear únicamente cuotas o tasas que correspondan a los servicios municipales.</p> <p><b>Art. 120º-</b> Establece que el Concejo podrá aumentar el monto total de las erogaciones, salvo aumento de recursos.</p> <p><b>Art. 121º-</b> Fija el % máximo a invertir en sueldos ordinarios (de acuerdo al art. 202 de la Constitución de la Provincia).</p> <p><b>Art. 123/126º-</b> Explicita los capítulos que deberán tener los Presupuestos Municipales.</p>

Fuente: Leyes Orgánicas de Municipalidades de las respectivas provincias.

#### 4.2.4 Conclusiones

Potestades Tributarias Reducidas	Legislación		LEY DE COPARTICIPACIÓN	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES
	Provincias			
	Buenos Aires		Abierta	"Paternalista"
	Mendoza	Ley 5379	Abierta	Inductora
		Ley 6369		Abierta

A partir del cuadro precedente se desprenden algunas consideraciones:

- No necesariamente a mayores potestades tributarias conferidas a los municipios, necesariamente se produce un incremento en la Autonomía Municipal.
- Los municipios de la provincia de **Buenos Aires** tienen potestades tributarias bajas y presentan en promedio una autonomía financiera muy alta, aunque con una norma de funcionamiento municipal paternalista.
- Los municipios de la provincia de **Mendoza**, al igual que los municipios de la provincia de Buenos Aires, presentan potestades tributarias bajas. Pero se diferencian en que presentan una Ley Orgánica de Municipalidades abiertas y tienen una baja autonomía financiera.

Con respecto a las leyes de coparticipación se cambió de una ley que utilizaba distribuidores inductores (mecanismos de premios y castigos), a la ley vigente con distribuidores estáticos y dinámicos externos.

## **5. ANÁLISIS DE LA CONCEPCIÓN DE LAS TRES ÚLTIMAS LEGISLACIONES VIGENTES QUE REGULARON LAS RELACIONES FISCALES ENTRE PROVINCIA - MUNICIPIOS: DECRETO LEY 1268/75 – LEY 5379 – LEY 6396**

La Constitución de la Provincia de Mendoza vigente en la actualidad se remonta a 1916, en ella se establece el régimen municipal basado en el sistema departamental. En materia de recursos establece que "...las municipalidades tendrán las rentas que determine la Ley Orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales que prestan".<sup>7</sup>

Con posterioridad al dictado de la Constitución, se sanciona la Ley Orgánica de Municipalidades 702 que es parcialmente modificada en 1920 por el dictado de la Ley 769. Dicha ley no sufre modificaciones hasta 1934 en que se dicta la Ley 1079.

Este nuevo ordenamiento legal, regula las facultades, competencias y recursos municipales como así también los variados aspectos del funcionamiento de la Institución.

La ley a lo largo del tiempo a sufrido numerosas modificaciones que junto a reformas parciales pero de trascendencia en el texto constitucional, han contribuido a generar dudas respecto de la vigencia y aplicabilidad de muchas de sus normas. La primera normativa orgánica sobre coparticipación municipal de impuestos en la provincia, es la Ley 3590 del 30 de enero de 1969, que establece en su artículo 22 el régimen de coparticipación primaria, el mismo es apenas modificado en 1975 por el decreto-ley 1268 que perduró hasta 1988.

---

<sup>7</sup> MENDOZA. CONSTITUCIÓN, art. 199, inc. 6.

## 5.1 Contexto en que se desarrollaron las Leyes

### 5.1.1 Contexto en el que surge la Ley 5379

Durante el transcurso de 1988 el sistema se encontraba virtualmente colapsado. Esta situación se debió a dos razones principalmente, por un lado se había instalado un convenio implícito entre los municipios y el gobierno de la provincia por el cual ésta transfería a los municipios, el monto de la nómina salarial o el monto que surgía del Decreto/ley 1268, el que fuera mayor. Este comportamiento significaba en lo inmediato:

- La distorsión de la base para la distribución primaria. El nuevo monto superaba al monto legal aproximadamente en un 35%, en otros términos, la masa real coparticipable era superior a la masa coparticipable legal.
- El cumplimiento de la garantía implícita de asegurar mínimamente la nómina salarial, representaba un virtual cambio en la distribución secundaria. Crecía permanentemente la participación de aquellos municipios con políticas de empleo público activas y menor disciplina fiscal; y en cambio, los municipios más austeros perdían permanentemente participación relativa. Es decir, constituía un sistema de premios y castigos en sentido inverso.
- La "masa coparticipable" crecía en términos absolutos y relativos todos los meses debido a una política de empleo público creciente.
- El régimen implícito promovió una notoria pérdida de Correspondencia Fiscal.

En este contexto la provincia envía el proyecto de la nueva Ley de Coparticipación sancionada los primeros días de 1989 con vigencia a partir del 1 de

enero de 1988. La ley 5379 reemplazó al régimen vigente representado por el Decreto/ley 1268.

### **5.1.2 Contexto en el que se desarrolló la ley 5379**

El régimen de coparticipación en Mendoza durante la vigencia de la Ley 5379, se dio en un contexto económico/social en el orden nacional, provincial y municipal que afectó el diseño y en cierta medida los resultados obtenidos. Básicamente se pueden distinguir cuatro fases de este proceso:

- **Fase I:** (1987/1988) Marca la culminación de una largo periodo inflacionario. Una característica fue que el presupuesto público, había desaparecido como instrumento de gestión. En lugar de ser una herramienta de programación, pasó a constituirse en la práctica en una rendición de cuentas.
- **Fase II:** (1989/1990) Período hiperinflacionario. Fue el escenario que marco la vigencia de los dos primeros años de la ley 5379. Se constituye en un periodo explosivo, donde las decisiones se toman día a día y se produce la destrucción de los hábitos racionales y de la mayoría de los instrumentos de gestión.
- **Fase III:** (1991/1994) Transcurre durante la primera etapa de la Convertibilidad, caracterizada por el crecimiento del ingreso y del desempleo.
- **Fase IV:** (1995) Segunda etapa de la Convertibilidad, recesión con el máximo desempleo. Período muy duro que exigía una gran disciplina fiscal, que muchas veces era desbordada por los fuertes condicionantes externos.

Este año coincide con el denominado "Efecto Tequila", culminando con una fuerte recesión y caída de los recursos públicos.

### **5.1.3 Contexto en el que surge la ley 6396**

La Ley 6396 reemplazó a la ley 5379 vigente hasta el 1º Abril de 1996. Esta norma se estaba desvirtuando por una serie de circunstancias que a continuación se detallan:

- Este régimen, que tuvo entre sus principales objetivos canalizar todos los recursos transferidos a los municipios a través de los recursos coparticipados, había empezado a degradarse en forma creciente. En 1995, se transfería aproximadamente un 15% por encima de lo dispuesto por la Ley para la definición de la masa coparticipable.
- El suplemento de 50 pesos mensuales por agente municipal que se entregó a los municipios y anticipos variados en relación con la situación financiera de cada uno de ellos, explican en parte que comenzaron a desvirtuarse los objetivos básicos de la Ley 5379.
- Esta medida, así planteada, funcionaría como un inductor negativo debido a que promovía a no controlar el empleo o por lo menos no estimulaba a la disciplina fiscal cuando justamente la Ley 5379 incluía un inductor que pretendía controlar el empleo público municipal.
- Por otro lado, el contexto económico desfavorable que vivió la Argentina en 1995 (efecto Tequila), donde se produjo la tasa de desempleo más alta de la historia (18.5%), indujo a que muchos municipios intentaran paliar la situación con políticas de empleo municipal.

- La Ley 5379 era intensiva en información municipal y justamente como consecuencia de los procesos hiperinflacionarios, los sistemas de información se deterioraron, por lo tanto este contexto adverso atentó contra dos pilares de la ley que eran la oportunidad y la calidad de la información. Estas circunstancias de fuerza mayor, postergaron la generación de las rutinas de control que exigía la ley para el buen funcionamiento del sistema (Intervención previa del Tribunal de Cuentas de la Provincia).
- Otro aspecto a destacar es que la ley 5379 fue concebida para un periodo de tres o cuatro años y bajo un contexto de inflación; pero el escenario que se observó en el periodo de gestación no se repitió nuevamente. El periodo de vigencia de la ley enfrentó tres etapas completamente disímiles y no previsibles. El periodo hiperinflacionario condicionó los dos primeros años y en cierto modo el resto de la vigencia de la ley.

#### **5.1.4 Contexto en el que se desarrolló la ley 6396**

Es en el ámbito anteriormente descrito en el que surge la Ley 6396 vigente actualmente en la Provincia. Si bien los escenarios que tuvo que enfrentar esta ley son menos fluctuantes que los que vivió la ley 5379, también en esta ocasión es posible identificar algunas fases o periodos que han caracterizado el desenvolvimiento de esta ley.

- **Fase I:** (1995) Este periodo corresponde al último año de vigencia de la Ley anterior y básicamente se caracterizó por una caída del ingreso, caída de la recaudación, máximo desempleo, resentimiento de la disciplina fiscal, se estaciona el avance en materia presupuestaria y de control.

- **Fase II (1996/1998)** Este periodo en sus inicios se caracterizó por una recuperación de la economía con disminución de las tasas de desempleo, se inicia la etapa de flexibilización del empleo y el salario. En 1998 se produce el "Efecto Arroz" y la "Crisis Rusa" que impactaron fuertemente en la Economía Argentina, se estacionan con tendencia declinante los incipientes avances alcanzados en materia de instrumentos de gestión. Por otra parte, la falta de manejo micro a nivel nacional promueve una situación de déficit crónico que produce un fuerte incremento de la deuda y de los servicios de la deuda desde el fin de la vigencia de la ley 5379 y durante todo el periodo de la Ley 6396.
- **Fase III (1999/2000):** Estos años se han caracterizado por un fuerte proceso recesivo que agrava la situación fiscal nacional y que incide directamente a los municipios.

## **5.2 Objetivos que plantearon las Leyes**

### **5.2.1 Objetivos priorizados por el la Ley 5379**

Respecto de la ley 5379, básicamente se plantearon dos grandes categorías de objetivos: una que tenía que ver con el reestablecimiento de los hábitos racionales de manejo fiscal en las Administraciones municipales y por otro lado, tender a la eliminación del manejo discrecional de las transferencias por parte del gobierno provincial.

Los objetivos particularmente priorizados por la ley 5379 son los siguientes<sup>8</sup>:

- Canalizar a través del régimen de coparticipación municipal todas las transferencias a municipios evitando la distribución discrecional.

- Incorporar una nueva conceptualización en la metodología de distribución secundaria de modo de:
  - \* Producir una redistribución de la masa coparticipable en favor de los municipios considerados chicos,
  - \* Inducir a un aumento de la correspondencia fiscal,
  - \* Inducir una política de empleo más racional,
  - \* Desalentar las Erogaciones Corrientes en favor de las Erogaciones de Capital,
  - \* Inducir un incremento de la Inversión Pública Municipal,
  - \* Eliminar la discrecionalidad.

### **5.2.2 Objetivos priorizados por el la ley 6396**

En la actualidad la ley 6396 del año 1996, mantiene los conceptos a distribuir y los porcentajes de participación primaria contemplados en la ley anterior, pero modifica sustancialmente la distribución secundaria en su faz conceptual.

Dicho sistema planteó en su enunciado el logro de los objetivos que a continuación se mencionan <sup>9</sup>:

- Mayor eficiencia en el uso de los recursos;
- Lograr el mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera;
- Mayor equidad en la distribución de recursos;
- Tender al crecimiento armónico de la Provincia.

---

<sup>8</sup> En esta categoría se incluyen aquellos objetivos a los que se les diseñó un instrumento particular.

<sup>9</sup> MENDOZA, ley N° 6396.

## 5.3 Criterios para la determinación de la distribución primaria y secundaria

### 5.3.1 Criterios para la determinación de la distribución primaria

Como se describió en párrafos anteriores, la distribución primaria es la que determina qué porcentaje de los recursos le corresponde a cada nivel de gobierno. Este tema ha sido normalmente objeto de arduos debates, en los cuales se contraponen los intereses del Gobierno de la Provincia con relación al conjunto de los Municipios.

En el cuadro siguiente se observa una descripción comparada de la composición del total de la masa a distribuir en cada uno de los regímenes que han estado vigentes en Mendoza.

#### Síntesis de los criterios para la determinación de la distribución primaria

Distintos Regímenes	Decreto/Ley 1268/75		Ley 5379		Ley 6396	
	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso
<b>Componentes para la integración de la masa</b>						
<b>Componente 1</b>						
- Régimen Gral de Coparticipación	100%	10%	97%	14%	100%	14%
- Imp. a los Ingresos Brutos	100%	10%	97%	14%	100%	14%
- Imp. de Sellos	--	--	97%	14%	100%	14%
- Regalías	50%	10%	48,5%	12%	--	--
- Impuesto Automotor	--	--	--	--	20%	70%
<b>Componente 2</b>						
- Impuesto Automotor	100%	70%	97%	70%	80%	70%
- Impuesto Inmobiliario	100%	10%	97%	14%	100%	14%
<b>Componente 3</b>						
- Regalías	50%	10%	48,5%	12%	100%	12%
<b>Componente 4</b>						
Fondo de Ayuda Municipal (Comp.1+Comp.2+Comp.3)	--	--	3%	--	--	--
<b>Componente 5</b>						
Fondo Compensador	--	--	--	--	--	(1)

(1) Aporte fijo del Gobierno Provincial

### 5.3.2 Criterios para la determinación de la distribución secundaria

La distribución secundaria representa el segundo aspecto a debatir, cada municipio presiona para acceder a índices y prorrateadores que satisfagan sus

intereses. Se recuerda que la distribución secundaria es la distribución de los recursos entre unidades de gobierno del mismo nivel, en este aspecto los Municipios compiten entre sí. A continuación se detalla en el cuadro siguiente, cómo ha sido dicha distribución para cada uno de los sistemas vigentes en Mendoza.

#### Síntesis de las normas para la determinación de la distribución secundaria

Distintos Regímenes	Ley/Decreto 1268/75	Ley 5379	Ley 6396
<b>Criterios para la distribución De los diferentes componentes</b>			
<b>Componente 1</b>			
. Población	30%	35%	65%
. Inversa a la Población de cada Dpto	10%	3%	--
. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	30%	15%	--
. Erogaciones Corrientes	30%	15%	--
. Erog. de Cap./ Total de Erog	--	5%	--
. Población Total/Planta de Personal	--	7%	--
. Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes	--	20%	--
. Partes iguales	--	--	25%
. Coeficiente del Equilibrio Desarrollo Regional	--	--	*10%
<b>Componente 2</b>			
. Facturación	100%	100%	100%
<b>Componente 3</b>			
. Producción	100%	100%	100%
<b>Componente 4</b>			
. Un grupo de municipios tienen establecidos un porcentaje fijo sobre el total y el remanente lo distribuye la Comisión de Participación Municipal discrecionalmente.	--	100%	--
<b>Componente 5</b>			
. Se distribuye entre dos municipios (Capital y La Paz) un monto fijo.	--	--	100%

Departamento	Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional *10%
Capital	0,711
General Alvear	0,692
Godoy Cruz	2,257
Guaymallén	0,803
Junín	0,183
La Paz	0,681
Las Heras	1,797
Lavalle	0,637
Luján de Cuyo	0,402
Maipú	0,906
Malargüe	-0,564
Rivadavia	-0,773
San Carlos	-0,271
San Martín	0,443
San Rafael	1,334
Santa Rosa	0,537
Tunuyán	0,656
Tupungato	-0,431

El objeto de la comparación es observar los cambios conceptuales de los sistemas. Se analizará en cada sistema las características que inspiran cada uno de ellos:

Distintos Regímenes Criterios para la distribución de los diferentes componentes	Decreto/Ley 1268/75	Ley 5379	Ley 6396
	<b>Estáticos</b>		
. Partes iguales para cada Departamento	-.-	-.-	X
. Coeficiente Equilibrio Regional	-.-	-.-	X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>			
. Población	X	X	X
. Facturación	X	X	X
. Producción	X	X	X
<b>Dinámicos externos relativos</b>			
. Inversa a la Población de cada Departamento	X	X	-.-
<b>Dinámicos internos absolutos</b>			
. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	X	X	-.-
. Erogaciones de Corrientes	X	X	-.-
<b>Dinámicos internos relativos</b>			
-Inductor promotor de la autonomía financiera			
. Recursos Trib. Jurisd Mun/ Erogaciones Ctes.	-.-	X	-.-
-Promotor de la Inversión			
. Erogaciones de Capital / Total de Erogaciones	-.-	X	-.-
<b>Mixtos relativos</b>			
<b>Dinámicos relativos externo/interno</b>			
-Inductor del control de la política de empleo			
. Población Total/ Planta de Personal	-.-	X	-.-

Con la **ley 6396** desaparecen los distribuidores dinámicos internos absolutos y relativos. Abandona todos los mecanismo inductores de la ley 5379 y pasa a incorporar distribuidores externos no destinados a promover o inducir conductas.

Distintos Regímenes	Regímenes		
	Régimen Decreto/Ley 1268/75	Ley 5379	Ley 6396
<b>Criterios para la distribución de los diferentes componentes</b>			
<b>Estáticos</b>			X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>	X	X	X
<b>Dinámicos externos relativos</b>	X	X	
<b>Dinámicos internos absolutos</b>	X	X	
<b>Dinámicos internos relativos</b>		X	
<b>Mixtos relativos</b>		X	

#### 5.4 Evaluación de la ley 5379 y ley 6396 en función de los objetivos priorizados y no priorizados

En este apartado se pretende evaluar las dos últimas leyes de coparticipación a partir de objetivos priorizados<sup>10</sup>, no priorizados y los instrumentos utilizados para el logro de los mismos.

La ley 5379 priorizó explícitamente los siguientes objetivos:

##### OBJETIVOS DE LEY 5379

Producir una redistribución de la masa coparticipable en favor de los municipios de menores recursos.

Promover una política de empleo público más racional.

Desalentar las erogaciones corrientes.

Alentar el incremento de la inversión pública municipal.

Promover un aumento de la correspondencia fiscal (autonomía financiera).

Disminuir la discrecionalidad

##### INSTRUMENTOS

- Reducción de los distribuidores que beneficiaban a los grandes municipios
- Incorporación de distribuidores inductores que beneficiaron inicialmente a los municipios pobres

Población / Planta de Personal

Erogaciones de Capital / Total Erogaciones

Erogaciones de Capital/ Total Erogaciones

Recursos Jurisd. Mun./ Erogaciones Ctes

Eliminar o por lo menos minimizar las transferencias discrecionales

A diferencia de la **ley 5379**, la ley vigente **6396** enunció objetivos difíciles de evaluar y no explícito los instrumentos específicos para lograrlos. Por esta razón, se va a evaluar los resultados alcanzados por esta ley en función de los objetivos que planteaba la Ley 5379.

#### OBJETIVOS DE LEY 6396

Lograr el mejoramiento y unificación de los sistemas de información financiera

Mayor equidad en la distribución de recursos

Tender al crecimiento armónico de la Provincia

Tender al crecimiento armónico de la Provincia vinculadas a la modernización del estado

Para completar el análisis se incluye la evaluación de otros **objetivos no explicitados por ninguna de las leyes** y que constituyen objetivos tradicionales de las finanzas públicas (dichos objetivos carecen de instrumentos directos).

#### OBJETIVOS NO PRIORIZADOS

Promover el ahorro corriente.

Promover el sistema de participación como un instrumento que posibilite amortiguar los efectos de los ciclos

Promover una evolución controlada del tamaño del gasto tendiente a no generar Necesidades de Financiamiento.

Promover transformaciones estructurales vinculadas a la modernización del estado

<sup>10</sup> En esta categoría se incluyen aquellos objetivos a los que se les diseñó un instrumento en particular

#### **5.4.1 Evaluación de los objetivos en el período 1988/1999**

Los sistemas de participación de recursos tienen carácter instrumental. No son ni buenos ni malos en sí; lo son si sirven para cumplir los objetivos establecidos al momento de la gestación.

La apreciación precedente también debe considerarse una apreciación relativa, porque el funcionamiento de un instrumento debe evaluarse en el escenario donde se desenvuelven. Puede ocurrir que aparezcan fuerzas externas, no existentes al momento de la concepción de instrumento, que atenten y en muchos casos y en muchos casos anulen los afectos buscados.

En contraste con lo anteriormente mencionado, la metodología que se desarrollará es la siguiente:

- Plantear los objetivos priorizados y no priorizados por la ley 5379 y evaluar ambas normas en función de los mismos.
- El contexto constituye un elemento más incorporado al análisis, al que se hará referencia permanentemente.
- En todas las conclusiones se ha trabajado con datos actualizados a Diciembre de 1995 (70% C -30% M).
- Para hacer posible las comparaciones en el periodo 1988/1999, fue necesario ajustar los años 1988/1991 debido a que el gasto en personal no incluía los aportes patronales que estaban a cargo de del Gobierno Provincial.

#### **1. Producir una redistribución desde los municipios considerados con mayor capacidad contributiva al resto de los municipios.**

La ley 5379 utilizó para el logro de este objetivo dos tipos de medidas.

- Se redujo básicamente la ponderación de distribuidores históricos y absolutos que beneficiaban particularmente a los grandes municipios (Capital, Guaymallén, Godoy Cruz y San Rafael).
  - \* Los recursos de Jurisdicción Municipal y las Erogaciones Corrientes pasan a tener una ponderación del 30% al 15% (se produce una reducción a la mitad de su peso relativo).
- Se incorporan un conjunto de distribuidores inductores, que por lo general, beneficiaban en el inicio del sistema a los municipios considerados "chicos" cuya características, en general era que históricamente tenían:
  - \* Política de empleo expansiva.
  - \* Bajo nivel de inversiones.
  - \* Bajo nivel de autonomía financiera (correspondencia fiscal).

**La ley 6396:**

- Eliminó los distribuidores históricos y absolutos que beneficiaban particularmente a los grandes municipios y que ya se habían visto reducidos por la ley anterior.
  - \* Los recursos de Jurisdicción Municipal y las Erogaciones Corrientes pasan a tener una ponderación del 15% al 0%.
- Sin embargo, aumento la ponderación del prorrateador población, que favorece a los municipios más densamente poblados.
  - \* La población pasó a tener un peso relativo de 35% al 65% de la Componente 1.
- A diferencia de la ley anterior, la ley 6396 eliminó todos los distribuidores inductores. Incorpora dos prorrateadores

fuertemente redistributivos: partes iguales y coeficiente de equilibrio de desarrollo regional.

Los **resultados** que surgen de ambas leyes se pueden sintetizar por grupo de municipios:

	1988	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Año	Año	IV°	II-IV°	Año	Año	Año						
Municipios "Ricos" (4 Municipios Grandes)	50,0	44,0	43,6	44,0	45,8	45,9	44,6	44,1	45,7	44,4	44,5	45,2	45,3
Resto de los Municipios	50,0	56,0	56,4	56,0	54,2	54,1	55,4	55,9	54,3	55,6	55,5	54,8	54,7
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: En el período de vigencia de la Ley 5379, los prorrateadores se calculaban trimestralmente. Se ha tomado para el análisis el último cuatrimestre.

- Al inicio de la **ley 5379**, se produce una reasignación de aproximadamente 6 puntos a favor de los municipios considerados "chicos"; pasan de participar de aproximadamente el 50% a un 56% en el inicio del sistema y hacia el final, pierden levemente la participación llegando a 54.3% en el año 1995.
- Con la puesta en vigencia de la **ley 6396**, se produce una leve recuperación de los municipios "chicos", pero hacia fines del periodo ya se encontraban nuevamente en los niveles de 1995. Cabe señalar que esta ley creó un Fondo Compensador de \$4.100.000 anuales, los cuales se distribuirían en cuotas mensuales iguales, a los municipios de Capital (96,15%) y La Paz (3,85%).

## 2. Promover una política de empleo público municipal más racional

Una de las variables que se encontraba descontrolada en el período 83/88 fue el empleo público. En el periodo 1982/1988 la planta de personal creció un 51,27 %, a un promedio anual de 8,5 % respecto al año base.

La **Ley 5379** incorpora explícitamente tres instrumentos para controlar esta situación:

- El distribuidor población/planta de personal, que representaba el 7% del componente 1 de la masa de recursos coparticipables, tenía por objeto desalentar el empleo público como objetivo en sí mismo. En otros términos, se procura restringir las políticas de empleo a los requerimientos reales necesarios para garantizar la prestación de los servicios.
- También se pueden observar dos elementos que indirectamente favorecen a este objetivo:
  - \* La disminución del distribuidor Erogaciones Corrientes del 30% al 15%. Debe recordarse que este tipo de erogación es intensivo en personal.
  - \* La incorporación de un distribuidor Erogaciones Corrientes / Erogaciones de Capital.

La **Ley 6396** no incorpora ningún elemento explícito que induzca al control de las políticas de empleo municipal. Por el contrario, se eliminan todos los inductores directos e indirectos para el logro de este objetivo.

- \* Disminución del distribuidor Erogaciones Corrientes del 15% al 0%.
- \* Eliminación de los inductores relativos que preveía la Ley anterior.

Los resultados alcanzados en materia de política de empleo, se pueden observar en los cuadros siguientes:

## Evolución de la Planta de Personal Consolidada

Periodo	Cantidad de Agentes	% de Cambio Anual	Indice 1988	Indice 1995	Cantidad de Agentes c/10000 hab.	% de Cambio Anual	Indice 1988	Indice 1995
Al 31/12/87	12.282		96,3	84,2	92		97,9	95,8
Al 31/12/88	12.756	3,7	<b>100,0</b>	<b>87,5</b>	94	2,1	<b>100,0</b>	<b>97,9</b>
Al 31/12/89	13.135	3,0	103,0	90,1	95	1,1	101,1	99,0
Al 31/12/90	13.217	0,6	103,6	90,6	94	-1,1	100,0	97,9
Al 31/12/91	13.601	3,0	106,6	93,3	95	1,1	101,1	99,0
Al 31/12/92	13.939	2,6	109,3	95,6	96	1,1	102,1	100,0
Al 31/12/93	14.141	1,6	110,9	97,0	96	0,0	102,1	100,0
Al 31/12/94	14.319	1,4	112,3	98,2	95	-1,1	101,1	99,0
Al 31/12/95	14.584	2,1	114,3	<b>100,0</b>	96	1,1	102,1	<b>100,0</b>
Al 31/12/96	14.397	-1,5	112,9	98,7	93	-3,2	98,9	96,9
Al 31/12/97	14.473	0,6	113,5	99,2	92	-1,1	97,9	95,8
Al 31/12/98	14.944	3,7	117,2	102,5	93	1,1	98,9	96,9
Al 31/12/99	15.608	5,2	122,4	107,0	96	3,2	102,1	100,0

### Resumen de los periodos analizados

Periodo de análisis	Incremento Total	Promedio anual
Periodo 1982/1988	51.3%	8.5%
Periodo 1989/1995	14,3%	2,6
Periodo 1996/1999	7%	2,0

Al analizar los tres periodos se puede observar que:

- **Durante el periodo 1982/1988** el empleo público municipal creció un 51.3%, a una tasa promedio anual del 8,5%.
- **Durante el periodo 1988/1995**, vigencia de la Ley 5379, la cantidad de empleados municipales creció aproximadamente un 14.3%, a una tasa de crecimiento anual promedio del 2,6%.

- \* En el período 1989/1994 la tasa promedio de crecimiento fue del 2.5% anual.
  - \* A partir de 1992 la tasa de crecimiento había empezado a disminuir, pero en 1995 aumentó nuevamente.
  - \* El aumento de 1995 en la planta de personal, indica una señal que el sistema había entrado en una crisis similar a la que existía en el año 1988 y anteriores.
  - \* De todos modos, aun con el aumento de la planta de personal en 1995, se puede decir que este objetivo se cumplió plenamente.
  - \* El incremento en 1995 podría explicarse por dos causas exógenas: la profunda recesión con la mayor tasa de desempleo experimentada en la Argentina (18,5%) y las elecciones generales del año 1995 (concejales, intendente, legisladores provinciales, gobernador, diputados nacionales y Presidente).
- **En el periodo 1996/1999**, vigencia de la Ley 6396, la planta de personal municipal consolidada creció un 7% a una tasa de crecimiento anual del 2%.
    - \* Cabe destacar que este objetivo no fue explicitado ex-ante por la Ley vigente, de todas formas si se realiza un análisis anual, se puede observar una leve reducción del empleo municipal hasta 1997, pero descontrolándose la situación en los años 1998 y 1999.
    - \* Este fuerte aumento del empleo público municipal puede explicarse en parte por la situación recesiva que sufre el país y que los municipios de la Provincia de Mendoza no están ajenos.

\* Cabe señalar que el periodo analizado para esta Ley es prácticamente la mitad de los anteriores.

En términos de participación relativa del gasto en personal en relación el total del gasto se pueden destacar algunas consideraciones a partir del siguiente cuadro.

<b>Año</b>	<b>Participación relativa del gasto en personal</b>	<b>Indice 1988=100</b>	<b>Indice 1995=100</b>
<b>1988</b>	69,80	<b>100,0</b>	120,1
<b>1989</b>	72,90	104,4	125,5
<b>1990</b>	68,10	97,6	117,2
<b>1991</b>	64,90	93,0	111,7
<b>1992</b>	67,50	96,7	116,2
<b>1993</b>	56,00	80,2	96,4
<b>1994</b>	53,50	76,6	92,1
<b>1995</b>	58,10	83,2	<b>100,0</b>
<b>1996</b>	64,30	92,1	110,7
<b>1997</b>	58,80	84,2	101,2
<b>1998</b>	54,80	78,5	94,3
<b>1999</b>	57,60	82,5	99,1

- En relación a esta forma de análisis se observa que el periodo de vigencia de la ley 5379 se produjo una caída de participación relativa del gasto en personal. Desde este punto de vista, también se cumple el objetivo.
- Pero a partir de la ley 6396 se produce un retroceso en el control de la política de empleo público municipal.

En términos de evolución del gasto en personal en \$ por habitante, se pueden señalar algunos comentarios:

Año	En \$ Diciembre 95(70-30)		
	Gasto en Personal Consolidado en \$/hab	Indice 1988=100	Indice 1995=100
1988	69,1	100	79,2
1989	60,9	88,1	69,8
1990	57,8	83,6	66,2
1991	71,1	102,9	81,4
1992	90,3	130,7	103,4
1993	87,7	126,9	100,5
1994	90,7	131,3	103,9
1995	87,3	126,3	100,0
1996	89,1	128,9	102,1
1997	91,7	132,7	105,0
1998	93,3	135,0	106,9
1999	100,2	145,0	114,8

- Se observa que en el periodo 1988/1995 el gasto medio en personal por habitante creció un 26,3% si lo medimos en \$ de Diciembre 1995 (70%C-30%M).
- \* Implícitamente, la reducción del distribuidor erogaciones corrientes podría pensarse que podría atenuar la política de ingresos. Quizás sin la medida indicada los resultados de la política de ingresos salariales aun podrían haber sido mayores.
- En el periodo de analizado de la nueva **ley 6396** se produjo un incremento del gasto en personal de 14,8%, sólo en esos cuatro años.

### 3. Desalentar las Erogaciones Corrientes

Hasta el año 1988, la estructura del gasto municipal consolidado, era fuertemente intensiva en erogaciones corrientes, en particular en el gasto en

personal. Lo que implica una escasa participación relativa de las erogaciones de capital, en particular en Inversiones en trabajos públicos.

Para el logro de este objetivo **ley 5379** adoptó las siguientes medidas:

- Una reducción relativa de las Erogaciones Corrientes de una participación del 30% al 15%.
- Incorporación de un distribuidor mixto Población/Planta de Personal (7%).
- Incorporación de un inductor promotor de la inversión: Erogaciones de Capital/Total de Erogaciones (5%).

Los dos primeros destinados a desalentar las erogaciones corrientes y el gasto el personal y el tercero dirigido a promover la inversión sin un aumento del gasto total.

La ley **6396** no explicitó entre sus objetivos la disminución de las Erogaciones Corrientes, sin embargo eliminó el prorrateador absoluto Erogaciones Corrientes del 15% al 0%.

Este objetivo se puede evaluar a partir de ver la evolución de las participaciones relativas de los rubros más relevantes.

Concepto	Años					
	1988	1994	1995	1996	1999	
Erogaciones Corrientes	%	88,9	76,2	80,7	89,6	84,1
	Indice 1988=100	<b>100,0</b>	85,7	90,8	100,8	94,6
	Indice 1995=100	110,2	94,4	<b>100,0</b>	111,0	104,2
Erogaciones en personal	%	69,8	53,5	58,1	64,3	57,6
	Indice 1988=100	<b>100,0</b>	76,6	83,2	92,1	82,5
	Indice 1995=100	120,1	92,1	<b>100,0</b>	110,7	99,1
Erogaciones de Capital	%	11,1	23,8	19,3	10,4	15,9
	Indice 1988=100	<b>100,0</b>	214,4	173,9	93,7	143,2
	Indice 1995=100	57,5	123,3	<b>100,0</b>	53,9	82,4
Inversión en Trabajos Públicos	%	7,8	19,5	17	8,7	12,9
	Indice 1988=100	<b>100,0</b>	250,0	217,9	111,5	165,4
	Indice 1995=100	45,9	114,7	<b>100,0</b>	51,2	75,9

Pesos Diciembre 95 (70%C-30%M)

Durante la vigencia de la **ley 5379 en período 1988/1995** se puede observar que:

- Los resultados del año 1994 son significativamente mejores que los resultados alcanzados en 1995. En el año 1995 se observa una caída llamativa en el logro del objetivo; aun así fue altamente positivo. Esto podría explicarse por factores externos como el efecto Tequila.
- La participación relativa de las Erogaciones Corrientes varió de 88,9% a 76,2% en el periodo 1988/1994 y entre el 88,9% a 80,7% en el periodo 1988/1995.

Al comienzo de la vigencia de la ley **6396** se puede observar:

- La participación de las Erogaciones Corrientes aumento significativamente un 11%, sin embargo esta tendencia comenzó a declinar hacia fines del período de análisis.
- La participación relativa de las Erogaciones Corrientes varió de 80.7% en 1995 a 89.6% en 1996 y terminó en 84% en 1999. Participaciones relativas superiores a las experimentadas en el período anterior.

Similar análisis se puede hacer a partir de la evolución del gasto por habitante. El objetivo de desalentar las erogaciones corrientes, de modo de reasignar a otras formas de gastos se puede observar en el siguientes cuadro:

#### Evolución de algunas Erogaciones

Concepto	Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total de Erogaciones	\$/Hab.	98,9	83,6	84,9	109,5	133,9	156,7	169,6	150,2	138,6	155,9	170,4	174,0
	Indice 1988=100	100,0	84,5	85,8	110,7	135,4	158,4	171,5	151,9	140,1	157,6	172,3	175,9
	Indice 1995=100	65,8	55,7	56,5	72,9	89,1	104,3	112,9	100,0	92,3	103,8	113,4	115,8
Erogaciones Corrientes	\$/Hab.	88,0	74,0	73,7	93,1	114,0	123,2	129,3	121,2	124,2	135,2	138,6	146,3
	Indice 1988=100	100,0	84,1	83,8	105,8	129,5	140,0	146,9	137,7	141,1	153,6	157,5	166,3
	Indice 1995=100	72,6	61,1	60,8	76,8	94,1	101,7	106,7	100,0	102,5	111,6	114,4	120,7
Erogaciones en Personal	\$/Hab.	69,1	60,9	57,8	71,1	90,3	87,7	90,7	87,3	89,1	91,7	93,3	100,2
	Indice 1988=100	100,0	88,1	83,6	102,9	130,7	126,9	131,3	126,3	128,9	132,7	135,0	145,0
	Indice 1995=100	79,2	69,8	66,2	81,4	103,4	100,5	103,9	100,0	102,1	105,0	106,9	114,8
Erogaciones de Capital	\$/Hab.	10,9	9,6	11,2	16,4	19,9	33,5	40,3	28,9	14,4	20,6	31,9	27,7
	Indice 1988=100	100,0	88,1	102,8	150,5	182,6	307,3	369,7	265,1	132,1	189,0	292,7	254,1
	Indice 1995=100	37,7	33,2	38,8	56,7	68,9	115,9	139,4	100,0	49,8	71,3	110,4	95,8
Inversión en Trabajos Públicos	\$/Hab.	7,7	7,8	9,7	14,8	17,1	28,3	33,0	25,6	12,0	17,7	23,5	22,4
	Indice 1988=100	100,0	101,3	126,0	192,2	222,1	367,5	428,6	332,5	155,8	229,9	305,2	290,9
	Indice 1995=100	30,1	30,5	37,9	57,8	66,8	110,5	128,9	100,0	46,9	69,1	91,8	87,5

§ Diciembre 95 (70%C-30%M)

En el período de la ley **5379** las Erogaciones Corrientes por habitante crecieron un 37,7%, las Erogaciones en personal por habitante un 26,3% pero las Erogaciones en Capital y las Inversiones en Trabajos Públicos aumentaron 165,1%

y 232,5% respectivamente, es decir que si bien todas las variables experimentaron un crecimiento, el aumento de las Erogaciones de Capital e Inversiones Pública fue muy superior.

En el período de análisis de la **ley 6396** las variables no mantuvieron la tendencia del período anterior, sino que por el contrario, las Inversiones en Trabajos Públicos disminuyeron 12,5%, las Erogaciones en Capital se redujeron un 4,2%, las Erogaciones en personal por habitante aumentaron un 14.8% y las Erogaciones Corrientes por habitante crecieron 20.7%. En definitiva las Erogaciones Corrientes fueron las que más aumentaron.

#### **4. Promover el incremento de la Inversión Pública.**

Hasta el año 1988, se observa que las Erogaciones de Capital no eran prioritarias en la estructura del gasto municipal representaban en el consolidado alrededor del 11,1 % del total del gasto, con un gasto capital por habitante de aproximadamente \$10,9 y \$8,3 por habitantes en trabajos públicos.

A partir de estas circunstancias la **ley 5379** incorporó como un objetivo explícito promover la inversión pública.

Se utilizaron los siguientes de instrumentos:

- Se incorpora al sistema de distribución un inductor directo: Erogaciones de Capital/Total de Erogaciones (5%).
- Se reduce el distribuidor Erogaciones Corrientes del 30% al 15% de la masa general.

La **ley 6396** no introdujo ninguna medida directa para promover la inversión pública. Indirectamente la disminución de las Erogaciones de Corrientes debería haber contribuido al logro de este objetivo.



Los resultados alcanzados pueden advertirse tanto en el incremento de la participación o importancia relativa en la estructura del gasto como por el tamaño del gasto por habitante. Los indicadores analizados son: Total de Erogaciones de Capital y la Inversión en Trabajos Públicos.

**Erogaciones de Capital (Con Ajusto por aportes patronales)**

En Porcentaje y en Números Índice. Año 1988 = 100 y Año 1995=100

Año		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Participación relativa de las Erogaciones de Capital respecto al Total de Erogaciones	%	11,1%	11,5%	13,2%	14,9%	15,9%	21,4%	23,8%	19,3%	10,4%	13,2%	18,7%	15,9%
	Índice 1988	100,0	103,6	118,9	134,2	143,2	192,8	214,4	173,9	93,7	118,9	168,5	143,2
	Índice 1995	57,5	59,6	68,4	77,2	82,4	110,9	123,3	100,0	53,9	68,4	96,9	82,4
Erogaciones de Capital por habitante	\$/hab.	10,9	9,6	11,2	16,4	19,9	33,5	40,3	28,9	14,4	20,6	31,9	27,7
	Índice 1988	100,0	88,1	102,8	150,5	182,6	307,3	369,7	265,1	132,1	189,0	292,7	254,1
	Índice 1995	37,7	33,2	38,8	56,7	68,9	115,9	139,4	100,0	49,8	71,3	110,4	95,8

En Pesos Diciembre 1995 ((70%C - 30%M)

**Inversión en trabajos Públicos (Con ajuste por aportes patronales)**

En Porcentaje y en Números Índice. Año 1988 = 100 y Año 1995=100

Año		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Participación relativa de la Inversión en Trabajos Públicos sobre el Total de Erogaciones	%	7,8%	9,3%	11,4%	13,5%	13,7%	18,0%	19,5%	17,0%	8,7%	11,3%	13,8%	12,9%
	Índice 1988	100,0	119,2	146,2	173,1	175,6	230,8	250,0	217,9	111,5	144,9	176,9	165,4
	Índice 1995	45,9	54,7	67,1	79,4	80,6	105,9	114,7	100,0	51,2	66,5	81,2	75,9
Inversión en Trabajos Públicos por habitante	\$/hab.	7,7	7,8	9,7	14,8	17,1	28,3	33	25,6	12	17,7	23,5	22,4
	Índice 1988	100,0	101,3	126,0	192,2	222,1	367,5	428,6	332,5	155,8	229,9	305,2	290,9
	Índice 1995	30,1	30,5	37,9	57,8	66,8	110,5	128,9	100,0	46,9	69,1	91,8	87,5

En Pesos Diciembre 1995 (70%C - 30%M)

Para el período de vigencia de la **ley 5379**, este objetivo, tanto el análisis del incremento en la participación relativa como en el análisis de la evolución del gasto son por demás promisorios.

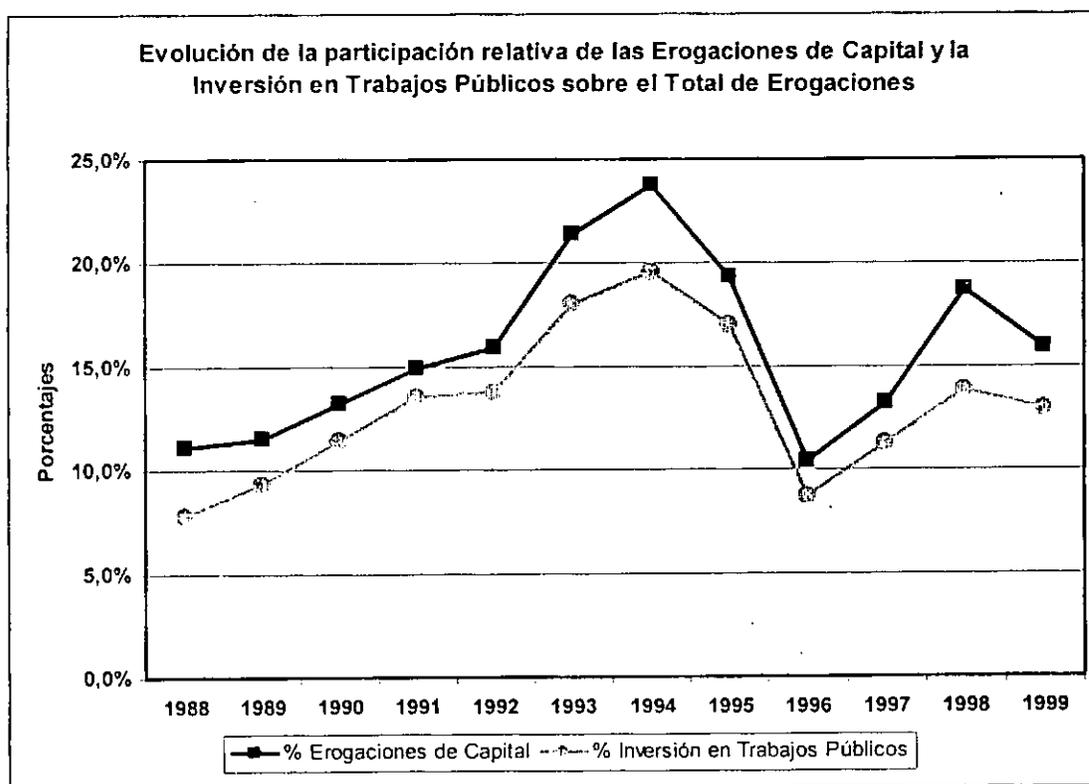
- Por ejemplo, la inversión en trabajos públicos en pesos por habitantes pasó de 7,3 \$/hab. a 33 \$/hab. en el año 1994; se

multiplicó 4,2 veces; aún con la atipicidad del año 1995, la inversión pública sigue siendo más de 3 veces la inversión inicial.

- La Inversión en Trabajos Públicos pasó de representar el 7,8% del Total de Erogaciones al 17% al finalizar la vigencia de la ley.

Como se expuso anteriormente, este objetivo no fue explicitado por la **ley 6396**, consecuente los resultados alcanzados referidos a este objetivos, muestran una importante disminución de la Inversión Pública.

- La participación relativa de las Erogaciones de Capital disminuyó de 19,3% en 1995 al 15,9% en 1999.
- Similar comportamiento se observa en la Inversión en Trabajos Públicos cuya participación disminuyó del 17% en 1995 al 12,9%.



## 5. Promover un aumento de la Autonomía Financiera

La autonomía financiera es plena cuando la relación Recursos Propios sobre el Total de Recursos tiende a uno.

Al momento de la discusión de la ley, la autonomía financiera alcanzaba en promedio un 34,6% y sólo 4 municipios superaban ese promedio. El resto de los municipios en la mayoría de los casos presentaba una autonomía financiera inferior al 10%.

Si a parte se analiza la composición interna de los Recursos de Jurisdicción Municipal, se observaba la existencia de un recurso no genuino producto de épocas inflacionarias las denominadas Rentas Financieras (producido por intereses de los fondos inmovilizados) que alcanzaban en ese entonces a más del 8%. Si se descuentan las llamadas Rentas Financieras, la autonomía financiera apenas alcanzaba sólo un 26% para el año 1988.

La **ley 5379** buscaba básicamente promover el aumento de la autonomía financiera, en particular, la de los municipios chicos.

Este objetivo planteaba un inconveniente que provenía del régimen anterior, el cual distribuía el 30% de la masa general en función de los Recursos de Jurisdicción Municipal. Este distribuidor absoluto discriminaba en favor de los municipios con alta capacidad contributiva, que normalmente coinciden con lo de mayor tamaño.

Para solventar esta dificultad, la **ley 5379** utilizó los siguientes instrumentos:

- Un inductor promotor de la autonomía financiera: Recursos de Jurisdicción Municipal /Erogaciones Corrientes que distribuye el 15% de la masa general y actúa positivamente.

- El segundo instrumento, pero que desalienta el objetivo, es la reducción del inductor absoluto "Recursos de Jurisdicción Municipal" del 30% al 15% de la masa coparticipable.

En principio, se consideró que las medidas no se neutralizarían porque se pensaba que el primero iba actuar fuertemente en los municipios con autonomía municipal baja cercana a nula.

La evaluación se realizará a partir de cuantificar el esfuerzo recaudatoria de los Municipios a partir de la evolución de las contribuciones por habitante.

### Evolución de la recaudación por habitante (Con ajuste por aportes patronales)

En \$ por Habitantes y en Números Índice. Año 1988 = 100 y 1995=100

Año		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos de Jurisdicción Municipal	\$/hab.	32	25,4	35,5	36,1	40	39,6	42	36,8	39,4	42,7	43,3	40,7
	Índice 1988	100,0	79,4	110,9	112,8	125,0	123,8	131,3	115,0	123,1	133,4	135,3	127,2
	Índice 1995	87,0	69,0	96,5	98,1	108,7	107,6	114,1	100,0	107,1	116,0	117,7	110,6
Tasas Municipales	\$/hab.	19,9	12,7	24,6	25,6	29,6	30,9	33,7	29,8	30,2	33,4	32,1	28,3
	Índice 1988	100,0	63,8	123,6	128,6	148,7	155,3	169,3	149,7	151,8	167,8	161,3	142,2
	Índice 1995	66,8	42,6	82,6	85,9	99,3	103,7	113,1	100,0	101,3	112,1	107,7	95,0
Rentas Financieras	\$/hab.	8	8,6	5,6	4,6	2,6	1,5	1,2	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
	Índice 1988	100,0	107,5	70,0	57,5	32,5	18,8	15,0	6,3	6,3	6,3	0,0	0,0
	Índice 1995	1600,0	1720,0	1120,0	920,0	520,0	300,0	240,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

En \$ Diciembre 95 (70 % C- 30% M)

En el periodo de vigencia de la **ley 5379** aumentó la participación de los recursos municipales genuinos (tasa municipales) en el Total de la Recaudación y aumentó la contribución por habitante.

- La participación relativa del Total de Recursos de Jurisdicción Municipal se mantiene en un 30,5%.
- La participación relativa del Total de Recursos de Jurisdicción Municipal neto de Rentas Financieras crece del 24,1 % al 30,1 %.
- El Total de Recursos de Jurisdicción Municipal creció el 31,3% entre 1988/1994 y sólo un 15% si tomamos hasta 1995.

- Las Tasas Municipales, principal recurso genuino, crecieron un 69,3% entre 1988/1994 y sólo un 49,7% hasta 1995.
- Los resultados de la performance de los Recursos de Jurisdicción Municipal son más favorables si se realiza el análisis durante el periodo 1988/1995.
- Para ambos años 1994 y 1995, los resultados para promover la autonomía financiera y por siguiente la correspondencia fiscal fueron positivos.

Durante el período de vigencia de la **ley 6369**:

- Los Recursos de Jurisdicción Municipal genuinos muestran una leve disminución en la participación respecto de 1995.
- El Total de Recursos de Jurisdicción Municipal por habitantes creció un 10,6% entre 1996/1999.
- Por el contrario las Tasas Municipales por habitantes, principal recurso genuino, disminuyeron un 5%.
- Los resultados de la baja performance de los Recursos de Jurisdicción Municipal pueden explicarse por la eliminación de distribuidor absoluto Recursos de Jurisdicción Municipal y el inductor de la autonomía financiera que preveía la ley 5379.

## **6. Disminuir la discrecionalidad.**

El régimen del Decreto/Ley 1268/75 se encontraba colapsado precisamente porque más del 35% de los recursos que se transferían a los municipios se realizaban por fuera de sistema, basados en criterios totalmente discrecionales.

Este objetivo perseguía eliminar o por lo menos minimizar las transferencias discrecionales, y en la medida de lo posible circunscribirlo a situaciones especiales como por ejemplo: situaciones financieras extraordinarias o de fuerza mayor.

Las medidas y los instrumentos utilizados por la **ley 5379** fueron:

- Blanquear la situación inicial incorporando a la masa coparticipable los recursos transferidos en forma discrecional.
- Generar un mecanismo para financiar situaciones especiales, extraordinarias ó atípicas administradas por una comisión integrada por ministros del Poder Ejecutivo provincial y tres intendentes. El instrumento fue la constitución de un fondo constituido por el 3% de la masa coparticipable.

Los resultados alcanzados fueron auspiciosos hasta el año 1994; hasta ese entonces se eliminó el hábito de requerir la base de la nómina salarial al incorporar el concepto, por parte de los intendentes, de que sus derechos se limitaban exclusivamente a los montos que surgían de la aplicación estricta de la ley. Las excepciones que se daban que excedía la normativa, fueron otorgar anticipos de coparticipación, muy común, por desfasajes financieros transitorios, que se regularizaban en las sucesivas remesas de coparticipación.

El Fondo de Ayuda Municipal fue superado por una generalización de situaciones de desequilibrio financiero que reprodujo una situación similar, de mucho menor magnitud a la que se enfrentaba en el año 1988.

Los objetivos se logran con resultados aceptables en el período 1988/1994 y el sistema, ante contingencias externas que a continuación se detallan, cedió en 1995:

- **Políticas:** elecciones generales.

- **Sociales:** aumento de la desocupación que impactaban en fuertes demandas de empleo en los municipios.
- **Económicas:** la recesión significó una fuerte caída de los recursos nacionales, provinciales y municipales, sin que los gastos siguieran un comportamiento de similar magnitud.

De la lectura de la **ley 6396** se puede afirmar que este objetivo no fue explicitado. Lo que no implicaría que no se haya priorizado implícitamente.

#### **5.4.2 Evaluación de objetivos no priorizados en el período 1988/1995.**

Se incluyen en esta categoría de objetivos aquellos para los cuales no se diseñaron instrumentos directos, como en los objetivos anteriores.

Algunos de los instrumentos adoptados por las leyes 5379/88 y 6396/96 diseñados para los objetivos priorizados pueden haber actuado positivamente o negativamente en la obtención de otros objetivos no priorizados o explicitados por estas leyes. Estos instrumentos puede haber actuado indirectamente, pero quizás no tuvieron el peso que podrían haber tenido instrumentos directos.

#### **1. Promover la generación de Ahorro Corriente.**

Si se define el Ahorro Corriente como **Ingresos Corrientes > Gastos Corrientes**.

Al año 1988, en el caso que se hubiera aplicado estrictamente el régimen del decreto/ley 1268/75 y si se hubieran eliminado los aportes no reintegrables, que eran considerados por los municipios como recursos de coparticipación, el desahorro corriente hubiera oscilado alrededor de un 15% respecto al total de erogaciones. Considerando los Aportes no Reintegrables existía una situación de ahorro corriente positivo.

Dado que no fue un objetivo explicitado y priorizado ex-ante todos los instrumentos utilizados fueron indirectos. No existe ningún instrumento que aborde directamente ingresos corrientes y gasto corrientes.

En el caso de la **ley 5379**, los instrumentos indirectos fueron:

- La disminución de la participación relativa del 30% al 15% del distribuidor erogaciones corrientes (control de gasto corriente).
- El inductor del control de la política de empleo.
- El inductor promotor de la autonomía financiera.
- El promotor de la inversión.

En el caso de la **ley 6396** la eliminación del distribuidor Erogaciones Corrientes.

A continuación se compara la evolución de las erogaciones corrientes, los ingresos corrientes y el ahorro corriente en el período 1988/1999.

Evolución de los Ingresos Corrientes y los Egresos Corrientes (Con ajuste por aportes patronales)

Item Analizado	Año	Concepto analizado	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Ingresos Corrientes		\$/hab.	91,9	97,0	94,9	103,2	125,4	143,7	148,7	125,1	131,0	146,6	146,8	145,1
		Índice 1988 =100	100,0	105,5	103,3	112,3	136,5	156,4	161,8	136,1	142,5	159,5	159,7	157,9
		Índice 1995 =100	73,5	77,5	75,9	82,5	100,2	114,9	118,9	100,0	104,7	117,2	117,3	116,0
2. Egresos Corrientes		\$/hab.	88,0	74,0	73,7	93,1	114,0	123,2	129,3	121,2	124,2	135,2	138,6	146,3
		Índice 1988 =100	100,0	84,1	83,8	105,8	129,5	140,0	146,9	137,7	141,1	153,6	157,5	166,3
		Índice 1995 =100	72,6	61,1	60,8	76,8	94,1	101,7	106,7	100,0	102,5	111,6	114,4	120,7
3. Ahorro Corriente (1-2)		\$/hab.	3,9	23,0	21,2	10,1	11,4	20,5	19,4	3,9	6,8	11,4	8,2	-1,2
		Índice 1988 =100	100,0	589,7	543,6	259,0	292,3	525,6	497,4	100,0	174,4	292,3	210,3	-30,8
		Índice 1995 =100	100,0	589,7	543,6	259,0	292,3	525,6	497,4	100,0	174,4	292,3	210,3	-30,8

En \$ Diciembre 95 (70 % C- 30% M)

Con respecto a la **ley 5379** puede observarse:

- Que los inductores indirectos funcionaron bien en los períodos:
  - \* Recesión con hiperinflación.
  - \* Crecimiento con estabilidad de precios.

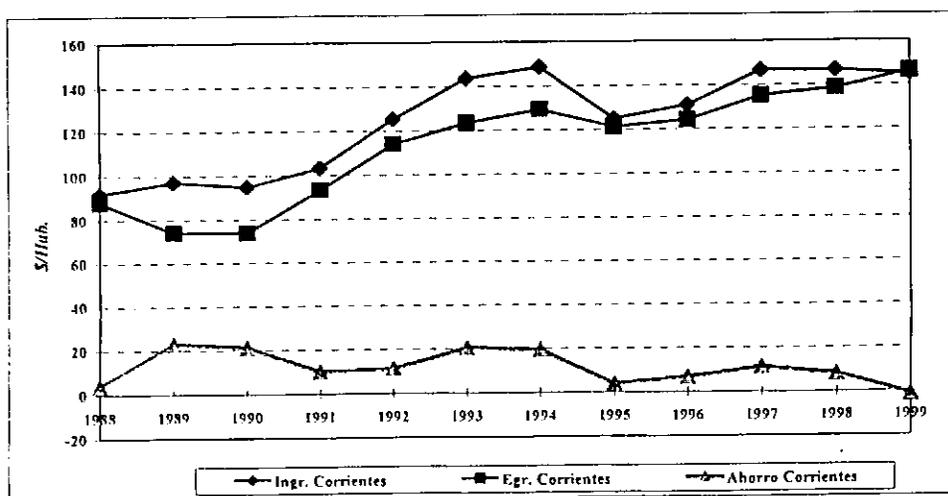
- En períodos recesivos, se observa que la desaceleración de la recaudación es mucho mayor que la de las erogaciones. Las erogaciones corrientes son muchas más rígidas a la baja que los recursos. Las Erogaciones de Capital acompañaron la caída del ahorro corriente.
- En síntesis en épocas expansivas los inductores indirectos amortiguaron el crecimiento.

En período de vigencia de la **ley 6396** se observa:

- En general el nivel de ahorro ha sido inferior en todo el período con respecto a los años anteriores.
- El ahorro corriente acompañó la recuperación de la economía en los años posteriores al efecto Tequila. Pero a partir de que el país entra en recesión el crecimiento de las Erogaciones Corrientes fue superior a la tasa de crecimiento de la recaudación, finalizando en el período de análisis con un desahorro corriente de \$1,2 millones.

## 2. Promover la evolución controlada del tamaño del gasto tendiente a no generar necesidades de financiamiento.

Se define la necesidad de financiamiento como: **(Ingresos Corrientes + Ingresos de Capital) < (Gastos Corrientes + Erogaciones de Capital)**.



En el año 1988 y anteriores, más del 35% de los recursos de coparticipación se giraban por fuera del régimen como aportes no reintegrables; La mayoría de los municipios eran altamente deficitarios si se hubiera aplicado el Decreto/Ley 1268/75 estrictamente.

No fue un objetivo explicitado ni priorizado ex-ante por la **ley 5379** y por lo tanto no hubieron instrumentos directos destinados a tal fin. Entre los instrumentos indirectos se pueden mencionar:

- Reducción del distribuidor Erogaciones Corrientes del 30% al 15%.
- Población/Planta de Personal.
- Recursos de Jurisdicción Municipal/Erogaciones Corrientes.
- Erogaciones de Capital/Total de Erogaciones.

Los primeros tres distribuidores pretendían el control del gasto a través del control de la variable Erogaciones Corrientes. El cuarto pretendía que el incremento de las inversiones se realizara a partir de una reasignación del gasto y no un incremento del gasto total.

Es decir, el equilibrio presupuestario no figuraba como objetivo explícito.

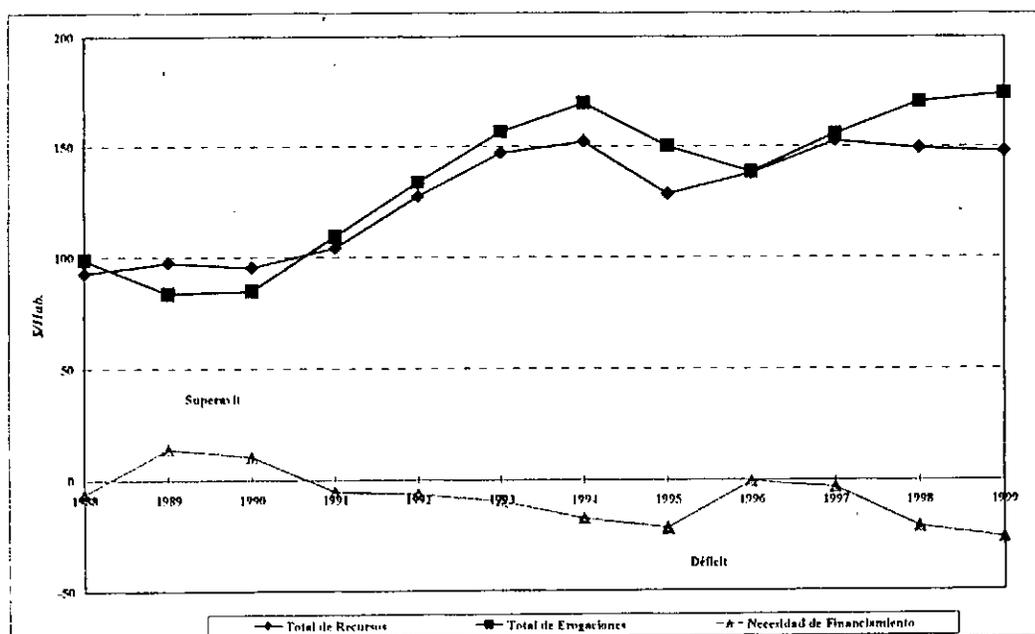
En el caso de la **ley 6396** se eliminaron todos los inductores que pretendían el control del gasto. El único instrumento indirecto que promovía la reducción de la necesidad de financiamiento es la eliminación del distribuidor Erogaciones Corrientes.

A continuación se detalla un cuadro que compara el gasto total e ingresos totales por habitante.

Evolución del Total de Recursos y total de Erogaciones (Con ajuste por aportes patronales)

Item Analizado	Año	Concepto analizado	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Total de Recursos		\$/hab.	92,7	97,5	95,4	104,2	127,5	147,2	152,2	128,5	137,9	152,6	149,3	147,9
		Índice 1988 = 100	100,0	105,2	102,9	112,4	137,5	158,8	164,2	138,6	148,8	164,6	161,1	159,5
		Índice 1995 = 100	72,1	75,9	74,2	81,1	99,2	114,6	118,4	100,0	107,3	118,8	116,2	115,1
2. Total de Erogaciones		\$/hab.	98,9	83,6	84,9	109,5	133,9	156,7	169,6	150,2	138,6	155,9	170,4	174,0
		Índice 1988 = 100	100,0	84,5	85,8	110,7	135,4	158,4	171,5	151,9	140,1	157,6	172,3	175,9
		Índice 1995 = 100	65,8	55,7	56,5	72,9	89,1	104,3	112,9	100,0	92,3	103,8	113,4	115,8
3. Necesidad de Financiamiento (1-2)		\$/hab.	-6,2	13,9	10,5	-5,3	-6,4	-9,5	-17,4	-21,7	-0,7	-3,3	-21,1	-26,1
		Índice 1988 = 100	100,0	-224,2	-169,4	85,5	103,2	153,2	280,6	350,0	11,3	53,2	340,3	421,0
		Índice 1995 = 100	28,6	-64,1	-48,4	24,4	29,5	43,8	80,2	100,0	3,2	15,2	97,2	120,3

En \$ Diciembre 95 (70 % C- 30% M)



Durante la vigencia de la ley 5379 se observa:

- Que excepto en los años 1989 y 1990, en donde los incentivos por generar Rentas Financieras se convierten en un freno al gasto, a partir de la convertibilidad las erogaciones crecen a un ritmo superior al total de ingresos.

- Es claro, que el estímulo para promover el crecimiento controlado del gasto fue logrado básicamente por el estímulo que significaba la generación de "Rentas Financieras". Los inductores indirectos, quedan evidenciados cuando empieza a desaparecer o disminuir las rentas financieras, el efecto contenedor no fue suficiente y es quizás, uno de los factores fundamentales de la crisis del sistema en el año 1995.

En el marco de la **ley 6396** se puede observar que:

- El déficit se mantuvo durante todo el período de vigencia de la ley, experimentando una leve reducción en los primeros años para volver a crecer a niveles superiores a los registrados en los años anteriores
- Se puede señalar que existe un déficit estructural que se ha profundiza principalmente en los últimos años.

### **3. Promover al sistema de participación como un instrumento que posibilite amortiguar los efectos del ciclo.**

Las leyes bajo análisis se desenvuelven en distintos contextos, algunos ha favorecido y otros han condicionado el funcionamiento de las mismas.

Ninguna de estas leyes previó el objetivo de amortiguar los efectos del ciclo económico, pero es necesario destacar que al momento del diseño de la **ley 5379**, no se preveían procesos expansivos explosivos como el que hubo en el período 1991/1994, ni recesivos con desempleo máximo como el 1995.

Existía una urgencia más de corto plazo, el control de las finanzas con inflación. Pero no se avizoraban años de 4900% y 1400% de inflación (años 1989 y 1990).

Por el contrario, la etapa de diseño de la **ley 6396** fue en una etapa de estabilidad de precios y recuperación de la economía, luego del efecto Tequila (1995). Pero tampoco se podría haber previsto la profunda y prolongada recesión en la que entraría el país a partir de 1998.

En ninguna de las leyes se diseñaron instrumentos directos ni indirectos porque no se previeron cambios en los escenarios por los cuales atravesarían. Es decir no existieron instrumentos parciales que en conjunto convirtieran a los sistemas en estabilizadores automáticos.

**Esquema Indicativo del Contexto Económico/Social en que se desarrollarán los Municipios Período 1987/2000.**

Año	Concepto	Fase I		Fase II		Fase III				Fase IV	Fase V	Fase VI
		87	88	89	90	91	92	93	94	95	96-98	99-2000
1	Evolución de la Economía	Economía estancada		Caída del ingreso		Crecimiento explosivo del ingreso, cercano al 40 % para el período				Caída del producto 3,7%	1996 = recuperación (1,5%), 1997 = crecimiento explosivo (9,1%), 1998 = el PIB comienza a caer nuevamente.	Recesión y estancamiento 1999 = caída del PIB (-2,8%) 2000 = la economía casi no creció
2	Tasa de Inflación	Inflación alta 1989 = 380 %		Hiperinflación 1989 = 4.900% 1990 = 1.400%		Caída abrupta de la tasa de inflación a un dígito. Inflación del período: 57%				Inflación igual a cero	Todos los años tuvieron inflación aproximadamente cero	Deflación, los precios en vez de aumentar disminuyen por la caída en la demanda.
3	Comportamiento del Gasto Público	Alto nivel de gasto		Caída del gasto público, en particular el salario público.		Aumento del gasto que acompaña el incremento del PIB.				Caída del gasto, muy inferior a la caída de recaudación.	Crece el gasto público	Se estaciona el crecimiento del gasto.
4	Presión Tributaria (Nacional)	Presión tributaria baja (12% PIB). Alta evasión.		Mínima presión tributaria (10,5 % PIB). Máxima evasión.		Se recupera la presión tributaria a partir del incremento de la recaudación (17 % PIB)				Caer nuevamente la presión tributaria (14,8% PIB)	Se mantiene la recaudación tributaria baja en todo el período (aproximadamente 14,5% PIB)	Se recupera la presión tributaria. La recuperación no alcanza a cerrar las brechas
5	Tasa de desocupación	Desempleo moderado Del 7 % al 8 %		El desempleo se mantiene con algún signo de aumento.		Crecimiento permanente del desempleo				Máximo desempleo 18,5%	Comienza a bajar el desempleo 1998 = mínimo desempleo de la década ( 12,4%)	Nuevamente comienza a aumentar el desempleo. Niveles cercanos al 15%.
6	Salario Público	Variable de ajuste		Variable de ajuste		Salario pasa a ser un dato				Rigidez del Salario	Se inicia la etapa de flexibilización del empleo y del salario.	El salario se convierte en la variable de ajuste. Se incorporan procesos de reducción salarial.
7	Efecto sobre Hábitos y conductas Fiscales.	Escasa disciplina fiscal		Pérdida total de hábitos fiscales		Recuperación de algunos hábitos fiscales. Ej: baja el déficit presupuestario, se acerca al				Se resiente la disciplina fiscal. Se inicia una etapa de déficit	Falta de manejo Presupuestario. Déficit \$ 7.000 mil.	Se estaciona el déficit en el orden \$ 7.000 mil.
8	Hechos Políticos Relevantes	1987 = Elecciones legislativas y de gobernadores		1989 = Elecciones generales		1991 = Elecciones legislativas y de gobernadores 1993 = Elecciones legislativas 1994 = Reforma de la Constitución Nacional.				1995 = Elecciones Generales	1997 = Elecciones legislativas	1999 = Elecciones Generales
9	Planes Económicos	"Austral" - "Australito"		"Primavera" "B - B" "Herman"		"Convertibilidad"				"Convertibilidad"	"Convertibilidad"	"Convertibilidad"
10	Hechos Económicos Relevantes	Crecimiento de la inflación.		Hiperinflación		Crecimiento explosivo de la economía. Transferencias de Servicios a las Provincias. Privatizaciones				Efecto "Tequila" Shock financiero con fuerte salida de capitales.	Efecto "Arroz" Crisis "Rusia"	Devaluación en Brasil. Proceso Recesivo de casi 30 meses.
11	Evolución de la Deuda Pública Nacional	Crecimiento de la deuda. Entre 6.000 y 7.000 millones de dólares anuales		En el período la deuda se ascenda en 92.000 millones de dólares.		Disminuye la deuda por efecto de las privatizaciones. 1994 = crece nuevamente la deuda a 86.829 millones de dólares.				Incremento de la deuda. 1995 = 92.091 millones de dólares	Importante incremento de la deuda. Crece un 30 % respecto de 1995. 1998 = 120.457 millones de dólares.	Sigue creciendo la deuda. 2000 = 130.000 millones de dólares.
12	Evolución de los Servicios de la Deuda	Oscilan entre 4.800 y 5.000 millones anuales.		Oscilan entre 5.200 y 7.600 millones anuales.		Caen los servicios de la deuda a aproximadamente 3.000 millones anuales.				Crece los servicios de la deuda un 17% respecto a 1995.	Fuerte incremento de los servicios de la deuda. Crece un 80 % respecto de 1995. 1998 = 6.775 millones de pesos.	Se acelera el crecimiento de los servicios de la deuda.
13	Evolución de los Municipios	Municipios tradicionales.		Municipios tradicionales con incipiente incursión en temas sociales		Se consolida el municipio en áreas sociales. Desarrollo muy dispar.				Continúa la tendencia.	Luego del efecto "Tequila" se inicia el municipio en el desarrollo económico.	Se tiende a profundizar las tendencias.
14	Proceso de modernización de los gobiernos locales.	Prácticamente nulo.		Idem anterior.		Idem anterior.				Se inicia un proceso incipiente de modernización municipal.	Se continúa con dichos procesos de modernización.	Idem anterior.

Nota: Los datos referidos al PIB, están vinculados a serie que rigió hasta 1999. (Por lo tanto hay una subestimación).

#### **4. Promover transformaciones estructurales vinculada a la modernización de la administración.**

En ninguna de las leyes se tuvo presente la necesidad de la modernización como requisito para profundizar el manejo de las variables fiscales:

Por ejemplo:

- Reforma presupuestarias.
- Reforma administraciones tributarias.
- Reforma de los sistemas de información territorial.
- Adecuación de las políticas de capacitación de personal.
- Adecuación de los sistemas de compras.
- Adecuación de las políticas informática, etc.

Quizás otros objetivos priorizados pueden haber inducido a este tipo de comportamiento. Los inductores utilizados destinados a promover la autonomía financiera puede haber impulsado reformas en la administración tributaria o en los sistemas de información territorial (ex-catastro).

La ausencia de los mecanismos indirectos se hace evidente a partir de 1995, donde la rigidez de los gastos y la caída en la recaudación hubiesen exigido instrumentos de gestión modernos.

#### **5.5 Análisis de la Evolución de la Masa Coparticipable - Periodo 1988/1999**

El siguiente cuadro sintetiza la evaluación de las dos últimas leyes de COPARTICIPACION con relación a la situación original determinada por el Decreto Ley 1268/75.

#### **4. Promover transformaciones estructurales vinculada a la modernización de la administración.**

En ninguna de las leyes se tuvo presente la necesidad de la modernización como requisito para profundizar el manejo de las variables fiscales:

Por ejemplo:

- Reforma presupuestarias.
- Reforma administraciones tributarias.
- Reforma de los sistemas de información territorial.
- Adecuación de las políticas de capacitación de personal.
- Adecuación de los sistemas de compras.
- Adecuación de las políticas informática, etc.

Quizás otros objetivos priorizados pueden haber inducido a este tipo de comportamiento. Los inductores utilizados destinados a promover la autonomía financiera puede haber impulsado reformas en la administración tributaria o en los sistemas de información territorial (ex-catastro).

La ausencia de los mecanismos indirectos se hace evidente a partir de 1995, donde la rigidez de los gastos y la caída en la recaudación hubiesen exigido instrumentos de gestión modernos.

#### **5.5 Análisis de la Evolución de la Masa Coparticipable - Periodo 1988/1999**

A continuación se realiza un breve análisis de cómo ha evolucionado la Masa Coparticipable y su composición interna en valores por habitantes durante el periodo 1988/1999 (Ver Cuadros Nº 5.5.a, 5.5.b y 5.5.c).

Respecto de la metodología de análisis es necesario aclarar:

- Que se han utilizado datos actualizados a Diciembre de 1995 (70%C-30%M).
- Que la forma de mostrar el análisis es en valores por habitantes, en números índices y en participaciones relativas.
- Que se ha trabajado con Números Índices aplicando dos años base alternativos: Año base 1988 y 1995, de modo de marcar cuál ha sido la evolución de cada uno de los recursos en el marco de las dos últimas leyes de Coparticipación.

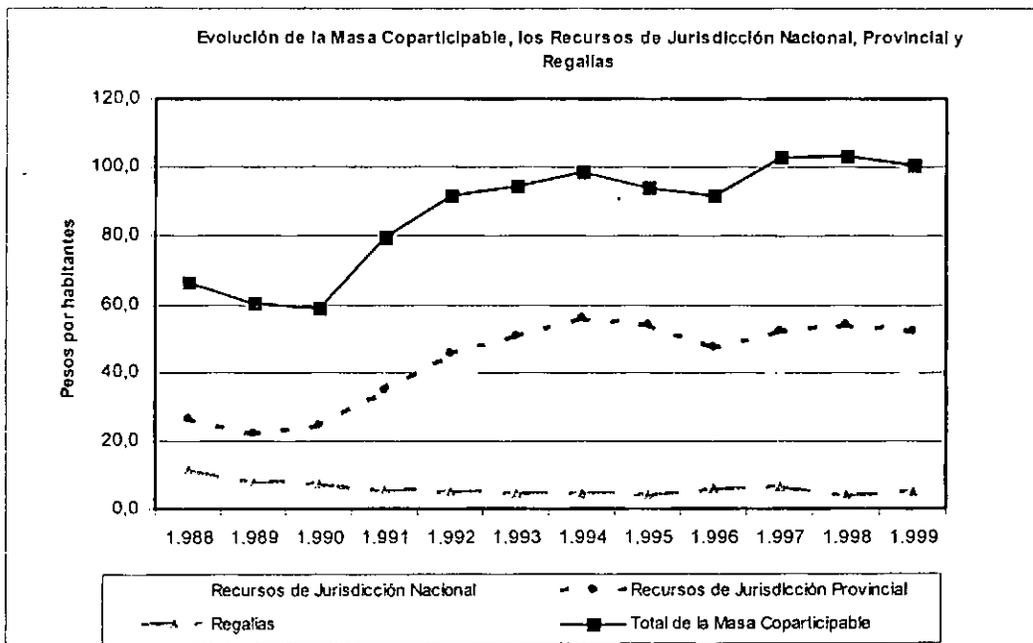
**Evolución de la Masa Coparticipable – Periodo 1988-1999**  
**En Pesos por habitantes – Números Índices (1988 y 1995 =100)**

		1988	1995	1999
<b>Recursos de Jurisdicción Nacional</b>	\$/hab	28,4	35,4	40,2
	Indices 1988	<b>100,0</b>	124,6	141,5
	Indices 1995	80,2	<b>100,0</b>	113,6
<b>Recursos de Jurisdicción Provincial</b>	\$/hab	26,5	54,0	52,1
	Indices 1988	<b>100,0</b>	203,8	196,6
	Indices 1995	49,1	<b>100,0</b>	96,5
<b>Regalías</b>	\$/hab	11,6	4,2	5,2
	Indices 1988	<b>100,0</b>	36,2	44,8
	Indices 1995	276,2	<b>100,0</b>	123,8
<b>Total de la Masa Coparticipable</b>	\$/hab	66,5	93,7	100,2
	Indices 1988	<b>100,0</b>	140,9	150,7
	Indices 1995	71,0	<b>100,0</b>	106,9

Del cuadro precedente puede observarse que :

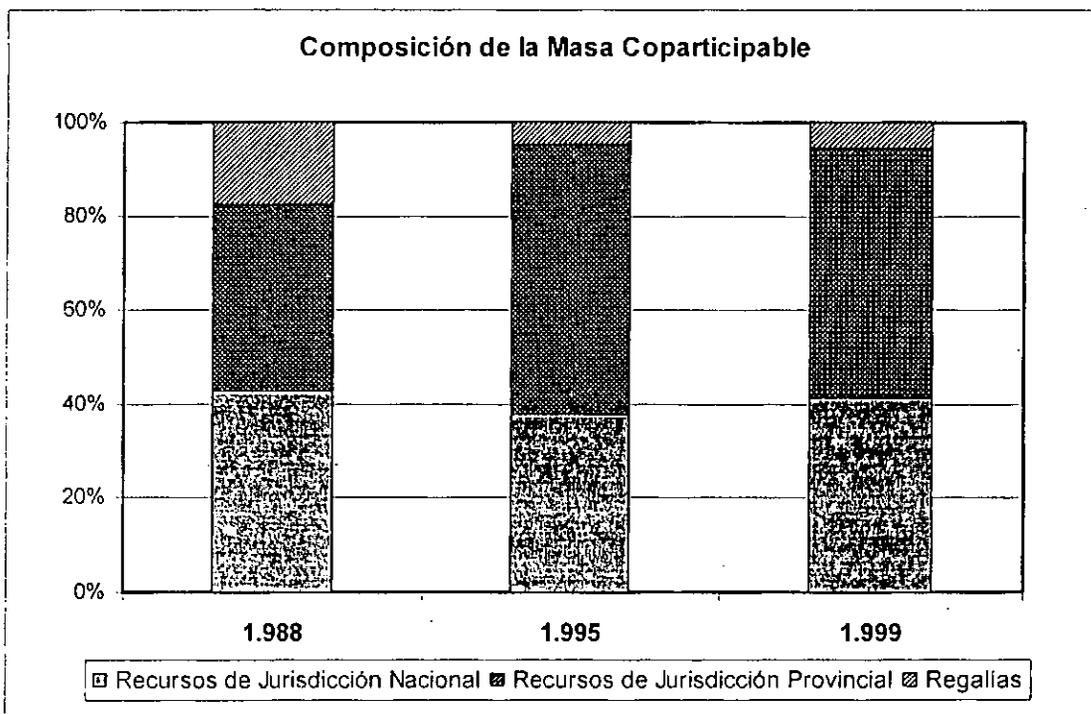
- Los **Recursos de Jurisdicción Nacional** crecieron un 25% entre 1988/1995 y un 13.5% entre 1995/1999.
- Los **Recursos de Jurisdicción Provincial** crecieron un 104% entre 1988/1995 y cayeron un 3.5% en el periodo 1995/1999.

- Las **Regalías** cayeron un 64% en el periodo 1988/1995 y crecieron un 23.8% entre 1995/1999.
- El **Total de la Masa Coparticipable** creció aproximadamente un 40.8% entre 1988/1995 y 6.9% en el periodo 1995/1999.
- Los **Recursos de Jurisdicción Provincial** crecieron a una tasa mayor que los **Recursos de Jurisdicción Nacional**. Considerando todo el periodo de análisis puede observarse que los Recursos de Jurisdicción Nacional crecieron un 41.5% mientras que los Recursos de Jurisdicción Provincial crecieron un 96.6%.



### Composición interna de la Masa Coparticipable

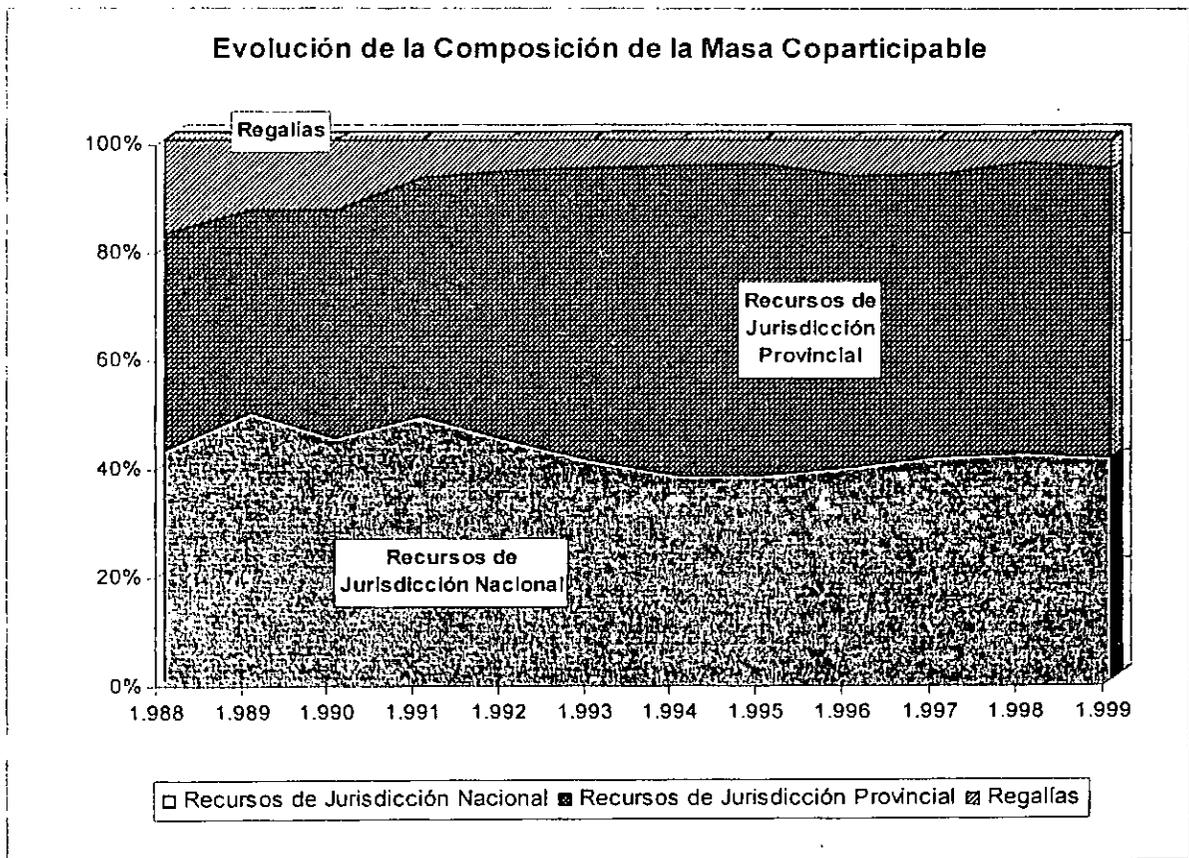
	1988		1995		1999	
	Miles de \$	%	Miles de \$	%	Miles de \$	%
<b>Recursos de Jurisdicción Nacional</b>	38622,0	42,7	54030,0	37,8	65488,0	40,2
<b>Recursos de Jurisdicción Provincial</b>	36095,0	39,9	82413,0	57,7	84845,0	52,0
<b>Regalías</b>	15821,0	17,5	6461,0	4,5	8469,0	5,2
<b>Total de la Masa Coparticipable</b>	90538,0	100,0	142904,0	100,0	163080,0	100,0



Al analizar las participaciones relativas de cada uno de los componentes respecto al Total de la Masa Coparticipable, se puede observar:

- Que los **Recursos de Jurisdicción Nacional** han ido perdiendo levemente participación relativa.

- Que los **Recursos de Jurisdicción Provincial** han aumentado sustantivamente su participación relativa, pasaron de representar el 39.9% al 52% tomando el periodo 1988/1999.
- Que las **Regalías** han disminuido fuertemente su participación relativa. En 1988 representaban aproximadamente 18% del Total de la Masa y en 1999 representaban tan sólo el 5.2%.



En síntesis se puede concluir:

- Que los tres grandes recursos han presentado comportamientos heterogéneos.
- Que la sustantiva caída de los recursos de Regalías, ha perjudicado principalmente a los Municipios Petroleros. Esa pérdida se disminuye

relativamente con la nueva ley de coparticipación (Ley 6396), al distribuir el 100% de las regalías a los municipios productores.

- Que los Recursos de Jurisdicción Nacional se han visto afectados por las sucesivas deducciones que se han venido realizando a partir de los Pactos y Acuerdos Fiscales.
- Que los Recursos de Jurisdicción Provincial fueron los que más crecieron del periodo (se incrementaron un 97% entre 1988/1999), principalmente se explica por un aumento de los Recursos de Ingresos Brutos y Automotor.

### 5.6. Evolución de la posición relativa de cada Municipio Periodo 1988/1999 –

A continuación se realiza un breve análisis de cómo ha evolucionado la participación relativa de cada uno de los Municipios, en función del porcentaje total que le correspondió a lo largo del periodo (Ver cuadro 5.7).

	Ley 1269/75	Ley 5379		Ley 6396	
	1988	1988	1995	1996	1999
Municipios "Ricos" (4 Municipios Grandes)	50,0	44,0	45,7	44,4	45,3
Resto de los Municipios	50,0	56,0	54,3	55,6	54,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Del cuadro anterior, surgen algunas consideraciones:

- Cuando se paso de la **Ley 1268/75 a la 5379**, cedieron los cuatro municipios más "Ricos" (Capital, Godoy Cruz, Guaymallén y San Rafael).

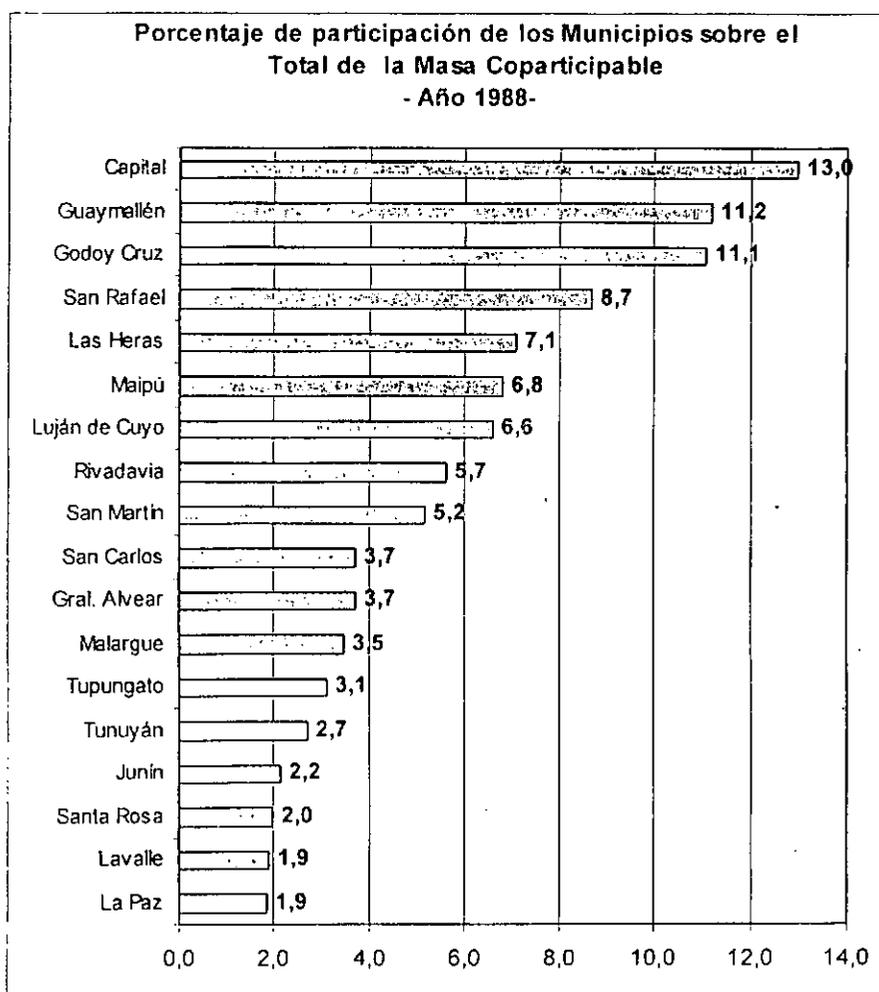
- Los municipios considerados "grandes" o "ricos" ceden algo más de 6 puntos al resto de los 14 Municipios. Hacia fines del periodo de vigencia de la Ley 5379, esta situación se atenúa levemente a 4.3 puntos respecto de la situación histórica del Decreto Ley 1268/75.
- En el segundo cambio de régimen, paso de la **Ley 5379 a la Ley 6396**, hay una recomposición pero en este caso es el Municipio de la Capital que cede a favor del conjunto de Municipios.
- En este último caso, los cuatro Municipios grandes ceden algo más de 1.3 puntos al resto. Pero en este caso, el Municipio que pierde mayor participación es la Capital, este municipio cedió 3.1 puntos a favor de los 17 Municipios restantes.
- A partir de 1999 se vuelve a una situación semejante de la del final de la Ley 5379, es decir los cuatro municipios "ricos" recuperan participación relativa.

Con relación al comportamiento por Municipio, se puede destacar:

- Con respecto al comportamiento por Municipio, durante la **ley 5379** se observan grandes cambios en la participación relativa de cada uno de ellos, esto es producto del funcionamiento de los mecanismos inductores. Por ejemplo:
  - \* Capital tuvo un mínimo de 12.99% en 1988 y un máximo de 16.07% en 1991.
  - \* Godoy Cruz tuvo un mínimo de 9.56% en 1990 y un máximo de 12.16% en 1995.
  - \* Las Heras tuvo un mínimo de 5.9% en 1990 y un máximo de 9.28% en 1995.

- Otro de los hechos que se pueden observar es que los comportamientos son de lo más cambiantes. Hay municipios con fuertes incrementos de su participación relativa que luego presentan grandes caídas.
- Cuando se pasa al nuevo régimen, se observa que los cambios son mínimos, básicamente influenciados por elementos ajenos a la gestión. Por ejemplo: cambios en la población, en la producción y precio del petróleo y de las bases imponibles (valuaciones) del parque automotor y del avalúo inmobiliario.

### Participación relativa de los Municipios al Inicio de la Ley 5379



**Cuadro No 5.5.a**  
**Evolución de la Masa Coparticipable - Periodo 1988/1999**  
 En Valores Absolutos - Miles de \$ Dic. 95 (70%C- 30%M)  
 En Números Índices (Año base 1988=100)

	1.988		1.989		1.990		1.991		1.992		1.993		1.994		1.995		1.996		1.997		1.998		1.999	
	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)
<b>I. Recursos de Jurisdicción Nacional</b>	38.622	100	41.221	107	37.137	96	55.691	144	59.118	153	56.485	146	56.115	145	54.030	140	54.005	140	65.071	168	67.740	175	65.488	170
<b>II. Recursos de Jurisdicción Provincial</b>	36.095	100	31.243	87	34.931	97	50.021	139	66.450	184	75.340	209	84.397	234	82.413	228	73.634	204	82.413	228	86.520	240	84.845	235
Ingresos Brutos	10.757	100	9.100	85	11.358	106	17.494	163	27.135	252	31.930	297	34.546	321	30.720	286	24.933	232	29.652	276	30.880	287	30.100	280
Sellos	4.362	100	4.378	100	3.102	71	6.561	150	8.435	193	8.573	197	7.635	175	7.037	161	5.340	122	5.979	137	6.692	153	6.614	152
Inmobiliario	4.012	100	3.153	79	3.261	81	4.949	123	5.271	131	5.848	146	5.706	142	7.914	197	5.094	127	6.711	167	7.404	185	7.374	184
Automotor	16.964	100	14.612	86	17.210	101	21.017	124	25.609	151	28.989	171	36.510	215	36.742	217	37.160	219	38.936	230	40.472	239	39.961	236
Ley 6253															1.106		1.106		1.134		1.072		796	
<b>III. Regalías</b>	15.821	100	10.940	69	10.709	68	7.930	50	7.609	48	7.064	45	7.236	46	6.461	41	9.439	60	10.179	64	7.022	44	8.469	54
Petrolíferas	15.753	100	10.882	69	10.620	67	7.911	50	7.500	48	7.015	45	7.189	46	6.420	41	8.941	57	9.846	63	6.780	43	7.731	49
Gasíferas	3	100	1	33	86	2.867	19	633	0	0	33	1.100	35	1.167	15	500	19	630	46	1.542	53	1.763	47	
Uraníferas	65	100	57	88	3	5	0	0	109	168	16	25	12	18	26	40	0	0	2	3	1	2	18	
<b>IV. Sub-Total 1</b>	90.538	100	83.404	92	82.777	91	113.642	126	133.177	147	138.889	153	147.748	163	142.904	158	137.078	151	157.663	174	161.282	178	158.802	175
<b>VI. Fondo Compensador</b>																	3.075		4.100		4.100		4.100	
<b>VII. Garantía Ley 6396</b>																	1.423				12		178	
<b>VII. Total Masa Coparticipable</b>	90.538	100	83.404	92	82.777	91	113.642	126	133.177	147	138.889	153	147.748	163	142.904	158	141.577	156	161.763	179	165.394	183	163.080	180

**Cuadro N° 5.5.b**  
**Evolución de la Masa Coparticipable - Periodo 1988/1999**  
 En Pesos por habitantes - \$ Dic. 95 (70%C- 30%M)/Hab.  
 En Números Índices (Año base 1988=100)

	1.988		1.989		1.990		1.991		1.992		1.993		1.994		1.995		1.996		1.997		1.998		1.999	
	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)	Importes	(1)
<b>I. Recursos de Jurisdicción Nacional</b>	28,4	100	29,8	105	26,4	93	39,0	137	40,7	144	38,3	135	37,4	132	35,4	125	34,8	123	41,3	146	42,3	149	40,2	142
<b>II. Recursos de Jurisdicción Provincial</b>	26,5	100	22,6	85	24,8	94	35,0	132	45,8	173	51,0	193	56,3	212	54,0	204	47,5	179	52,3	197	54,0	204	52,1	197
Ingresos Brutos	7,9	100	6,6	83	8,1	102	12,2	155	18,7	237	21,6	274	23,0	292	20,1	255	16,1	204	18,8	238	19,3	244	18,5	234
Sellos	3,2	100	3,2	99	2,2	69	4,6	143	5,8	181	5,8	181	5,1	159	4,6	144	3,4	108	3,8	119	4,2	131	4,1	127
Inmobiliario	2,9	100	2,3	77	2,3	79	3,5	118	3,6	123	4,0	134	3,8	129	5,2	176	3,3	112	4,3	145	4,6	157	4,5	154
Automotor	12,5	100	10,6	85	12,2	98	14,7	118	17,6	142	19,6	158	24,3	195	24,1	193	24,0	192	24,7	198	25,3	203	24,6	197
Ley 6253	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,7		0,7		0,7		0,5	
<b>III. Regalías</b>	11,6	100	7,9	68	7,6	66	5,5	48	5,2	45	4,8	41	4,8	42	4,2	36	6,1	52	6,5	56	4,4	38	5,2	45
Petrolíferas	11,6	100	7,9	68	7,6	65	5,5	48	5,2	45	4,8	41	4,8	41	4,2	36	5,8	50	6,3	54	4,2	37	4,8	41
Gasíferas	0,0	100	0,0	33	0,1	2,776	0,0	604	0,0	0	0,0	1,015	0,0	1,059	0,0	447	0,0	554	0,0	1,333	0,0	1,500	0,0	1,321
Uraníferas	0,0	100	0,0	86	0,0	4	0,0	0	0,1	157	0,0	23	0,0	17	0,0	36	0,0	0	0,0	3	0,0	2	0,0	23
<b>IV. Sub-Total 1</b>	66,5	100	60,3	91	58,9	89	79,5	120	91,7	138	94,1	142	98,5	148	93,7	141	88,4	133	100,1	151	100,7	152	97,6	147
<b>VI. Fondo Compensador</b>	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		2,0		2,6		2,6		2,5	
<b>VII. Garantía Ley 6396</b>	0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0		0,9		0,0		0,0		0,1	
<b>VIII. Total Masa Coparticipable</b>	66,5	100	60,3	91	58,9	89	79,5	120	91,7	138	94,1	142	98,5	148	93,7	141	91,4	137	102,7	154	103,3	155	100,2	151

**Cuadro Nº 5.5.c**  
**Evolución Anual de los Recursos Coparticipables.**  
 En Porcentaje respecto al Total de la Masa Coparticipable  
 En Números Índices (Año base 1988=100)

	1.988		1.989		1.990		1.991		1.992		1.993		1.994		1.995		1.996		1.997		1.998		1.999	
	Importes (1)																							
<b>I. Recursos de Jurisdicción Nacional</b>	43	100	49	116	45	105	49	115	44	104	41	95	38	89	38	89	38	89	40	94	41	96	40	94
<b>II. Recursos de Jurisdicción Provincial</b>	40	100	37	94	42	106	44	110	50	125	54	136	57	143	58	145	52	130	51	128	52	131	52	130
Ingresos Brutos	12	100	11	92	14	115	15	130	20	171	23	193	23	197	21	181	18	148	18	154	19	157	18	155
Sellos	5	100	5	109	4	78	6	120	6	131	6	128	5	107	5	102	4	78	4	77	4	84	4	84
Inmobiliario	4	100	4	85	4	89	4	98	4	89	4	95	4	87	6	125	4	81	4	94	4	101	5	102
Automotor Ley 6253	19	100	18	94	21	111	18	99	19	103	21	111	25	132	26	137	26	140	24	128	24	131	25	131
<b>III. Regalías</b>	17	100	13	75	13	74	7	40	6	33	5	29	5	28	5	26	7	38	6	36	4	24	5	30
Petrolíferas	17	100	13	75	13	74	7	40	6	32	5	29	5	28	4	26	6	36	6	35	4	24	5	27
Gasíferas	0	100	0	36	0	3.135	0	505	0	0	0	717	0	715	0	317	0	403	0	863	0	965	0	876
Uraníferas	0	100	0	95	0	5	0	0	0	114	0	16	0	11	0	25	0	0	0	2	0	1	0	16
<b>IV. Sub-Total 1</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	97	97	97	97	98	98	97	97
<b>VI. Fondo Compensador</b>																								
<b>VII. Garantía Ley 6396</b>																								
<b>VII. Total Masa Coparticipable</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>VIII. Recursos de Jurisdicción Municipal</b>	45	100	47	105	52	117	48	107	47	105	47	105	48	107	44	98	7	15	6	14	4	10	5	12
Tasas	25	100	18	73	34	132	31	123	32	128	33	131	34	136	32	126	6	25	6	24	4	16	5	19
Otros Rec. Corrientes	18	100	28	151	18	100	15	84	12	67	10	55	9	52	8	44	0	0	0	0	0	0	0	0
Recurso de Capital	1	100	1	79	1	55	1	117	2	213	4	354	4	347	4	346	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>IX. Total</b>	145	100	147	102	152	105	148	102	147	102	147	102	148	102	144	99	107	74	106	73	104	72	105	73

Cuadro Nº 5.6  
Análisis de la Evolución de la Participación Relativa  
Total General

Año	1989				1990				1991				1992				1993				1994				1995				1996	1996	1997	1998	1999	
	I°	II°	III°	IV°	I°	II-IV°	Año	Año	Año	Año																								
12.995	14.765	14.643	14.817	14.275	14.115	13.420	14.347	13.768	15.522	16.073	14.643	14.355	14.778	14.892	13.906	13.573	15.642	14.427	14.005	13.188	15.049	13.686	14.164	12.861	14.712	14.251	14.752	13.739	15.069	11.776	11.521	11.791	11.614	
3.720	3.427	3.683	3.723	3.782	3.255	3.616	3.796	3.579	3.373	3.551	3.702	3.506	3.581	3.445	3.470	3.687	3.629	3.754	3.681	3.555	3.231	3.216	3.032	3.041	3.041	3.034	2.989	3.016	2.933	3.202	3.347	3.411	3.298	
11.068	10.383	10.875	10.097	10.078	9.560	8.807	10.384	9.581	10.590	10.660	10.041	10.235	10.575	11.256	11.312	11.176	11.605	11.281	11.476	11.052	11.846	11.585	11.789	10.956	11.977	11.700	12.161	11.636	11.899	11.223	11.304	11.454	11.445	
11.202	11.411	10.781	10.825	10.127	10.294	9.185	10.869	11.376	11.369	11.857	13.264	12.502	12.557	12.865	12.301	12.210	12.555	12.064	12.251	11.402	13.226	12.597	13.052	11.497	12.594	12.594	12.160	12.693	11.677	12.509	12.008	12.374	12.588	12.627
2.169	2.829	3.041	2.845	3.080	3.077	3.182	3.258	2.855	2.334	2.296	2.527	2.414	2.403	2.280	2.256	2.508	2.191	2.271	2.273	2.410	2.246	2.416	2.788	2.381	2.351	2.408	2.340	2.406	1.702	1.876	1.693	1.917	1.920	
1.875	1.604	1.978	2.159	2.441	1.829	2.111	1.925	2.110	1.996	1.987	2.060	2.214	2.139	1.955	2.477	2.025	1.785	2.543	1.689	2.640	1.753	1.844	1.743	2.444	1.819	1.854	1.767	1.979	1.702	1.876	1.693	1.917	1.920	
7.087	6.443	7.265	6.430	6.733	5.901	7.109	6.535	6.907	7.299	7.187	7.346	7.428	7.531	7.532	7.644	7.658	7.212	7.893	8.386	8.952	8.864	9.084	8.839	8.646	8.318	8.505	8.552	9.280	8.733	8.616	8.784	9.006	8.998	
1.888	1.595	1.660	1.671	1.765	1.388	1.843	1.546	1.671	1.532	1.768	1.811	1.867	1.953	1.778	1.870	1.870	2.208	2.472	2.476	2.938	2.245	2.456	2.146	2.481	2.243	2.357	2.211	2.626	2.212	2.417	2.484	2.556	2.541	
6.810	6.586	6.538	6.695	6.636	6.616	6.920	7.173	6.866	7.007	7.218	7.011	7.140	7.456	7.543	7.663	7.537	7.254	7.247	7.257	7.236	6.250	6.470	6.299	6.879	6.435	6.350	6.093	5.863	6.142	6.855	6.328	5.921	5.909	
3.507	3.402	2.981	3.348	3.429	3.747	3.395	2.822	3.507	2.884	2.483	2.687	2.721	2.698	2.658	2.840	2.951	2.753	2.847	2.725	2.856	2.331	2.553	2.540	3.363	2.550	2.755	2.539	2.775	2.630	3.418	3.035	3.586	3.748	
5.653	5.708	4.936	5.398	5.255	5.867	4.903	4.451	4.946	4.223	3.707	3.905	3.881	3.578	3.664	3.814	3.839	3.760	3.788	3.748	3.887	3.432	3.662	3.563	4.333	3.607	3.842	3.629	3.650	3.563	3.916	3.560	3.150	3.092	
3.222	3.524	3.081	3.311	3.194	3.474	2.909	2.524	3.228	2.597	2.803	2.591	2.703	2.417	2.304	2.606	2.549	2.340	2.457	2.358	2.520	2.110	2.380	2.236	3.120	2.477	2.594	2.447	2.676	2.343	2.872	2.635	2.325	2.304	
5.199	5.856	5.944	5.748	5.625	4.997	5.672	6.222	5.685	5.699	5.594	5.425	5.647	5.537	5.465	5.403	5.242	5.318	5.201	5.222	5.348	5.390	5.420	5.477	5.335	5.564	5.550	5.556	5.571	5.510	5.615	5.211	5.855	5.822	
8.652	8.211	8.393	8.482	9.079	8.238	9.784	9.202	9.304	8.835	8.682	8.543	8.698	8.708	8.841	8.935	8.970	8.945	8.845	8.778	8.985	8.672	8.729	8.720	8.791	8.782	8.812	8.751	8.628	8.714	9.128	9.279	9.372	9.584	
1.974	1.832	1.896	2.001	1.982	1.713	2.162	2.046	2.199	2.089	2.018	2.233	2.380	2.104	1.939	1.937	1.964	1.780	2.018	2.013	2.100	1.830	1.881	1.644	3.819	1.662	1.707	1.618	1.860	1.597	1.887	1.924	1.975	1.952	
2.705	2.671	2.776	2.617	2.651	2.260	2.729	2.372	2.258	2.526	2.440	2.514	2.651	2.862	2.691	2.917	3.011	2.732	2.668	2.620	2.789	2.495	2.766	2.620	2.887	2.782	2.904	2.682	3.181	2.716	2.924	2.978	3.065	3.042	
3.106	2.944	2.724	2.650	2.856	6.309	5.482	4.021	3.089	2.996	2.874	2.851	2.807	2.609	2.262	2.354	2.299	2.104	2.250	1.949	2.070	1.724	1.860	1.894	2.074	1.705	1.778	1.662	1.659	1.739	2.009	2.099	1.958	1.926	
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborado en base a datos suministrados por la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza.

## 6. PROYECTOS DE LEYES DE COPARTICIPACIÓN PRESENTADOS POR LOS DISTINTOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA LA LEY QUE ENTRARÍA EN VIGENCIA EN 1996.

U.C.R. Diputado Marín		
Distribución primaria	Distribución secundaria	Objetivos propuestos
<p>15% Régimen General de Coparticipación 15% Imp. a los Ingresos Brutos</p> <p>15% Imp. de Sellos</p> <p>11% Imp. Inmobiliario</p> <p>85% Imp. a los Automotores</p> <p>18% Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas</p> <p>16% Imp. a crearse sin asignación específica</p>	<p style="text-align: center;"><b>Distribución secundaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen Transitorio de Coparticipación Federal. Imp. Brutos e Imp. de Sellos:</li> <li>40% → Población Rural/ Total Pobl. de c/Dpto</li> <li>30% → Pobl. con NBI/ Pobl. con NBI Peía</li> <li>30% → Índices de Población Servida</li> <li>• Imp. Inmobiliario e Imp. Automotor:</li> <li>Facturado por c/Dpto</li> <li>• Regalías Petrolíferas, Uraníferas y Gasíferas:</li> <li>50% → Producción de c/Dpto</li> <li>50% → de acuerdo a la distribución que hace la Ley 5379 art. 2 inc. b.</li> </ul>	<p>El proyecto responde a una concepción equilibrada que pretende compatibilizar el criterio de equidad, que significa una devolución proporcional al aporte impositivo realizado, con el criterio solidario de apoyar a los sectores más desprotegidos, con este equilibrio se evita que los sectores con más capacidad contributiva dejen de pagar impuestos que resulta perjudicial al conjunto de departamentos, y por otro lado se lograría hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades. Vigencia: 2 años y se prorrogará automáticamente a su vto. por períodos sucesivos e iguales.</p>
U.C.R. Diputado Levrino		
Distribución primaria	Distribución secundaria	Objetivos propuestos
<p>16% Régimen General de Coparticipación</p> <p>16% Imp. a los Ingresos Brutos</p> <p>16% Imp. de Sellos</p> <p>12% Imp. Inmobiliario</p> <p>70% Imp. a los Automotores</p> <p>14% Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas</p>	<p style="text-align: center;"><b>Distribución secundaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De lo correspondiente al Régimen Transitorio de Coparticipación, Imp. a los Ing. Brutos, Imp. de Sellos y 25% Regalías Petrolíferas, Uraníferas y Gasíferas</li> <li>40% → Población de c/Dpto</li> <li>15% → Rec. Trib. Jurisd. Mun/ Erog. Ctes</li> <li>10% → Erog. de Cap./ Total de Erog.</li> <li>3% → Pobl. Rural/ Total Pobl. de c/Dpto</li> <li>5% → Pobl. con NBI/ Pobl. con NBI Peía</li> <li>15% → Índice de Población Servida</li> <li>4% → Índice de Localidades fuera de Villa Cabecera de Dpto</li> <li>5% → Inversa de la Inversión Pública provincial en el Dpto</li> <li>3% → Inversa a la Población de cada Dpto</li> <li>• Imp. Inmobiliario e Imp. Automotor:</li> <li>Facturado por c/Dpto</li> <li>• Regalías Petrolíferas, Uraníferas y Gasíferas:</li> <li>Producción de c/Dpto</li> </ul>	<p>El proyecto intenta que sin afectar los actuales recursos disponibles, sino aumentándolos y a través de una adecuada distribución favorecer a los municipios de menores recursos. Vigencia: 2 años y se prorrogará automáticamente a su vencimiento por períodos sucesivos e iguales</p>

Partido U.C.R.	
Distribución primaria	Distribución secundaria
<p><b>Distribución primaria</b></p> <p>16,1% Régimen General de Coparticipación  14% Imp. a los Ingresos Brutos  14% Imp. de Sellos  70% Imp. Inmobiliario  14% Imp. a los Automotores  12% Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas  12% Regalías Hidroeléctricas</p>	<p><b>Distribución secundaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3,5% de la Masa Coparticipable al Fondo Compensador Municipal</li> <li>• De lo correspondiente al Régimen de Coparticipación, Imp. Ing. Brutos, Imp. Sellos 53% → Población  12% → Recur. Tribut. de Jurisdicción Municipal  16% → Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes  4% → Erog. de Cap./ Total de Erog.  5% → Inversa a la Población de cada Dpto  6% → Población con NBI  4% → Pobl. Rural/ Total Pobl. de c/Dpto</li> <li>• Imp. Inmobiliario e Imp. Automotor:  Facturado por c/Dpto</li> <li>• Regalías Petrolíferas, Uraníferas y Gasíferas:  Producción de c/Dpto</li> <li>• Regalías Hidroeléctricas:  Producción de c/Dpto</li> </ul>
<p><b>Distribución primaria</b></p> <p>14% Régimen General de Coparticipación  14% Imp. a los Ingresos Brutos  14% Imp. de Sellos  14% Imp. Inmobiliario  70% Imp. a los Automotores  12% Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas  100% Fondo de Reparación y extensión Imp. a las ganancias</p>	<p><b>Distribución secundaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 10% de la Masa Coparticipable al Fondo Compensador Municipal</li> <li>• 90% restante se distribuirá:  - 60% del Imp. Automotor, Inmobiliario y de las Regalías y el 100% de Imp. Ing. Brutos, de Sellos, Coparticipación Federal y Fondo de Reparación:  80% → Población  6% → Partes iguales para cada Departamento  4% → Erog. de Cap./ Total de Erog.  4% → Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes  4% → Cant. Empl. Munich./ Pobl. Total Dpto  2% → NBI de cada Dpto</li> <li>- 40% restante del Imp. Inmobiliario y Imp. Automotor:  Facturado por c/Dpto</li> <li>- 40% de las Regalías Petrolíferas, Uraníferas y Gasíferas:  Producción de c/Dpto.</li> </ul>
	<p><b>Objetivos propuestos</b></p> <p>Incremento global en la masa de recursos, manteniendo los criterios de eficiencia en el gasto público y esto tiende a incentivar una mayor inversión pública. Criterios de equidad en la redistribución de los impuestos y tasas, para asignar fondos a los sectores más desprotegidos, evitando que la sociedad se fragmente. Vigencia: 4 años y se prorrogará automáticamente a su vto. por períodos sucesivos e iguales.</p>
	<p><b>Objetivos propuestos</b></p> <p>Aumentar la masa primaria de distribución, a fin de cubrir los incrementos de costos asumidos por los municipios, debidos a la descentralización de servicios efectuados por parte de la Provincia sin transferir los recursos necesarios para ello.  Es necesario establecer un sistema simple y transparente, que ofrezca garantías de equidad a todos los habitantes. Asegurando una asignación per cápita, uniforme en todos los municipios de similares características.  Contar con una herramienta de reparación de desequilibrios estructurales para asegurar un crecimiento regional equilibrado. El Gobierno Pcial garantiza una Masa Coparticipable mínima de \$ 135.040 anual durante la vigencia de esta ley.  Vigencia: 3 años, vencido el plazo caducará</p>

<b>Partido Demócrata</b>	
Distribución primaria	Distribución secundaria
<p>14% Régimen Gral de Coparticipación</p> <p>14% Imp. a los Ingresos Brutos</p> <p>14% Imp. Inmobiliario</p> <p>70% Imp. a los Automotores</p> <p>12% Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas</p>	<p><i>1% de la Masa Coparticipable al Fondo de Ayuda Municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% al Fondo de Fomento Regional</li> <li>• 94% restante se distribuirá:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 80% de los Imp. Automotor e Inmobiliario Facturado por c/Dpto</li> <li>- 60% de las Regalías Petrolíferas y Explotación de Recursos Naturales Pciales:</li> <li>Producción de c/Dpto                 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 20% restante del Imp. Automotor e Inmobiliario, el 40% restante de lo percibido por Regalías Petrolíferas y Otras Explotaciones y la totalidad de lo recaudado por Imp. Ing. Brutos, lo correspondiente a Coparticipación Federal y otros Recursos:</li> <li>- 70% → Población</li> <li>- 20% según coeficientes de Equidad</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>20% → Partes iguales para cada Departamento</li> <li>10% → Inversa a la Población de cada Dpto</li> <li>10% → Pobl. Rural/ Total Pobl. de c/Dpto</li> <li>10% → Índice de Localidades fuera de Villa Cabecera de Dpto</li> <li>40% → Pobl. Total/ Rec. Totales de c/Dpto</li> <li>- 10% según coeficientes de Eficiencia</li> <li>15% → Rec. Propios/ Rec. Totales de c/Dpto</li> <li>15% → Índice de cumplimiento de Recaudac. Mun. por Dpto</li> <li>10% → Rec. de Capital/ Rec. Totales de c/Dpto</li> <li>10% → Rec. Propios/ Erogaciones de Capital</li> <li>25% → Erog. Ctes/ Erog. de Personal de c/Dpto</li> <li>25% → Erog. de Cap./ Total de Erog.</li> </ul>
	<p style="text-align: center;"><b>Objetivos propuestos</b></p> <p>Pilares fundamentales del régimen de participación de impuestos en la provincia son los que constituyen la "población", que determina el mejor parámetro para la distribución proporcional, la "equidad" que intenta poner justicia a los casos particulares, considerando aquí también una cuota federativa igualitaria, y la "eficiencia", que busca premiar y castigar a las administraciones municipales. Este último índice sería creciente, comenzando como inferior a la equidad, equiparándola en un tiempo y finalmente superándola. Porque es necesario asegurarle a los municipios a través de la equidad la posibilidad de crecer y aumentar su participación transformando paulatinamente sus índices hacia la eficiencia.</p> <p><i>El Gobierno Pcial garantiza a los municipios, a través de la creación de un Fondo Compensador, los recursos para compensar la disminución por aplicación de la presente ley.</i></p> <p><b>Vigencia:</b> 4 años, vencido el plazo caducará automáticamente.</p>

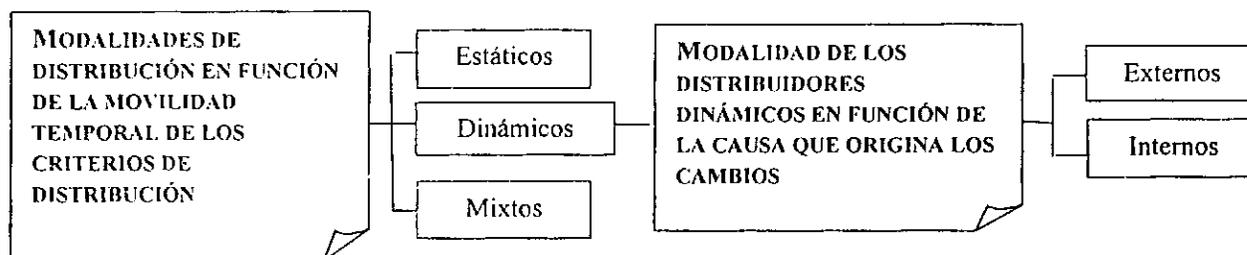
## 6.1 Análisis comparado de los Proyectos de Ley de Coparticipación Provincial. Distribución primaria

Distintos Regímenes  Componentes para la integración de la masa	U.C.R. Diputado Marín		U.C.R. Diputado Levrino		U.C.R.		PAIS		Partido Demócrata		Proyecto Poder Ejecutivo 96	
	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso	% afectado al criterio	% del recurso
<b>Componente 1</b> - Régimen Gral de Coparticipación - Imp. a los Ingresos Brutos - Imp. de Sellos - Imp. Inmobiliario - Imp. a los Automotores - Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas - Fondo de Reparación y extensión Imp. a las ganancias	100%	15%	100%	16%	96,5%	16,1%	90%	14%	94%	14%	97%	14%
	100%	15%	100%	16%	96,5%	14%	90%	14%	94%	14%	97%	14%
	100%	15%	100%	16%	96,5%	14%	90%	14%	--	--	97%	14%
	--	--	--	--	--	--	54%	14%	19%	14%	--	--
	--	--	25%	12%	--	--	54%	70%	19%	70%	--	--
	--	--	--	--	--	--	54%	12%	38%	12%	48,5%	12%
<b>Componente 2</b> - Impuesto Automotor - Impuesto Inmobiliario	100%	85%	100%	70%	96,5%	70%	36%	14%	75%	70%	97%	70%
	100%	11%	100%	14%	96,5%	14%	36%	14%	75%	14%	97%	14%
<b>Componente 3</b> - Regalías Petrol., Uranif. y Gasíferas - Regalías Hidroelécticas	100%	18%	75%	12%	96,5%	12%	36%	12%	56%	12%	48,5%	12%
	--	--	--	--	96,5%	12%	--	--	--	--	--	--
<b>Componente 4</b> Fondo de Ayuda Municipal (Comp.1+Comp.2+Comp.3)	--	--	--	--	3,5%	--	10%	--	1%	--	3%	--
	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<b>Componente 5</b> Fondo de Fomento Regional (Comp.1+Comp.2+Comp.3)	--	--	--	--	--	--	--	--	5%	--	--	--
	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

## 6.2 Análisis comparado de los Proyectos de Ley de Coparticipación Provincial. Distribución Secundaria

Distintos Regímenes	U.C.R. Diputado Marín	U.C.R. Diputado Levrino	U.C.R.	PAIS	Partido Demócrata	Proyecto Poder Ejecutivo 96
<b>Criterios para la distribución De los diferentes componentes</b>	--	40%	53%	80%	70%	50%
<b>Componente 1</b>	--	15%	16%	4%	--	--
. Población	--	10%	4%	4%	2,5%	--
. Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes	40%	3%	4%	--	2%	--
. Erog. de Cap/ Total de Erog.	30%	5%	--	--	--	--
. Población Rural/ Total Población de c/Dpto	30%	15%	--	--	--	--
. Población con NBI/ Población con NBI Pcia	--	4%	--	--	2%	--
. Índice de Población Servida	--	5%	--	--	--	--
. Índice de Localidades fuera de Villa Cabecera de Dpto	--	3%	5%	6%	2%	--
. Inversa de la Inversión Pública provincial en el Dpto	--	--	--	4%	--	--
. Inversa a la Población de cada Dpto	--	--	5%	4%	4%	18%
. Partes iguales para cada Departamento	--	--	--	2%	--	16%
. Cant. Empl. Munic./ Pobl. Total Dpto	--	--	--	--	--	--
. Porcentaje de población con NBI	--	--	--	--	8%	--
. Población Total/ Recursos Totales de cada Dpto	--	--	--	--	1,5%	--
. Recursos Propios/ Recursos Totales de cada Dpto	--	--	--	--	1,5%	--
. Índice de cumplimiento de Recaudac. Mun. por Dpto	--	--	--	--	1,5%	--
. Recursos de Capital/ Recursos Totales de cada Dpto	--	--	--	--	1,5%	--
. Recursos Propios/ Erogaciones de Capital	--	--	--	--	2,5%	--
. Erog. Ctes/ Erog. de Personal de cada Dpto	--	--	--	--	--	--
. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	--	--	12%	--	--	--
. Población con NBI	--	--	6%	--	--	16%
. Índice Corrector: participación fija por Dpto	--	--	--	--	--	--
<b>Componente 2</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%
. Facturación						
<b>Componente 3</b>	100%	50%	100%	100%	100%	100%
. Producción		50%				
. Distribución Ley N° 5379 art. 2 inc. b		50%				
<b>Componente 4</b>	--	--	--	--	15%	--
. Auditorias y estudios					85%	
. Proyectos de Apoyo						
<b>Componente 5</b>	--	--	--	--	100%	--
. Dividirse en partes iguales entre regiones y, dentro de c/u se divide en partes iguales entre departamentos						

## 6.2.1 Análisis comparado de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los distintos proyectos



Distintos Regímenes	Criterios para la distribución de los diferentes componentes					
	U.C.R. Dip. Marín	U.C.R. Dip. Levrino	U.C.R.	PAIS	Partido Demócrata	Proy. Poder Ejecutivo 96
<b>Estáticos</b>						
. Partes iguales para cada Departamento	..	..	..	X	X	X
. Índice Corrector: participación fija por Dpto	..	..	..	..	..	X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>						
. Población	..	X	X	X	X	X
. Población con NBI	..	..	X	..	..	..
. Facturación	X	X	X	X	X	X
. Producción	X	X	X	X	X	X
<b>Dinámicos externos relativos</b>						
. Población Rural/ Total Población de c/Dpto	X	X		..	X	..
. Población con NBI/ Población con NBI Peña	X	X	X	..	X	..
. Inversa a la Población de cada Dpto	..	X	X	..	..	..
. Inversa de la Inversión Pública provincial en el Dpto	..	X	..	..	X	..
. Índice de Población Servida	..	..	..	X	..	X
. Porcentaje de población con NBI	..	..	..	..	..	..
. Índice de Localidades fuera de Villa Cabecera de Dpto	X	X	..	..	..	..
<b>Dinámicos internos absolutos</b>						
. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	..	..	X	..	..	..
<b>Dinámicos internos relativos</b>						
. Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes	..	X		X	..	..
. Erog. de Cap./ Total de Erog.	..	X	X	X	X	..
. Recursos de Capital/ Recursos Totales de cada Dpto	..	..	X	..	X	..
. Recursos Propios/ Erogaciones de Capital	..	..	..	..	X	..
. Erog. Ctes/ Erog. de Personal de cada Dpto	..	..	..	..	X	..
. Índice de cumplimiento de Recaudac. Mun. por Dpto	..	..	..	..	X	..
. Recursos Propios/ Recursos Totales de cada Dpto	..	..	..	..	..	..
<b>Mixtos relativos</b>						
. Cant. Empl. Munic./ Pobl. Total Dpto	..	..		X	..	..
. Población Total/ Recursos Totales de cada Dpto	..	..	..	..	X	..

### 6.2.2 Síntesis de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los anteproyectos

Distintos Regímenes	Criterios para la distribución de los diferentes componentes					
	U.C.R. Dip. Marín	U.C.R. Dip. Levrino	U.C.R.	PAIS	Partido Demócrata	Proy. Poder Ejecutivo 96
<b>Estáticos</b>	·	·	·	X	X	X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Dinámicos externos relativos</b>	X	X	X	X	X	X
<b>Dinámicos internos absolutos</b>	·	·	X	·	·	·
<b>Dinámicos internos relativos</b> -Inductor promotor de la autonomía financiera . Rec. Trib. Jurisd Mun/ Erog. Ctes	·	X	X	X	·	·
-Promotor de la Inversión . Erog. de Cap./ Total de Erog.	·	X	X	X	X	·
<b>Mixtos relativos</b> <b>Dinámicos relativos interno/externo</b> -Desalentar la ocupación improductiva . Cant. Empl. Munic./ Pobl. Total Dpto	·	·	·	X	·	·
<b>Dinámicos relativos externo/interno</b> -Inductor del control de la política de empleo . Población Total/ Recursos Totales de cada Dpto	·	·	·	·	X	·

### 6.2.3 Síntesis de la concepción de los mecanismos de distribución secundaria de los anteproyectos y la ley sancionada

Distintos Regímenes	Régimen Decreto/Ley 1268/75	Ley 5379	Proyectos						Ley 6396
			U.C.R. Dip. Marín	U.C.R. Dip. Levrino	U.C.R.	PAIS	Partido Demócrata	Proy. Poder Ejecutivo 96	
<b>Estáticos</b>						X	X	X	X
<b>Dinámicos externos absolutos</b>	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Dinámicos externos relativos</b>	X	X	X	X	X	X	X	X	
<b>Dinámicos internos absolutos</b>	X	X			X				
<b>Dinámicos internos relativos</b>		X		X	X	X	X		
<b>Mixtos relativos</b>		X				X	X		

## 7. LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN Y LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA EJECUCIÓN Y DE LA DECISIÓN Y EJECUCIÓN

### 7.1. Breve reseña de los procesos de descentralización en Argentina

En la Argentina se han vivido diferentes procesos de descentralización, que en general se caracterizaron por tener muchos aspectos en común.

- En la década del sesenta se transfirieron las escuelas primarias a las provincias.
- En la década del setenta se transfirieron empresas públicas a las provincias, como por ejemplo Agua y Energía.

En la década del noventa, como resultado de la aplicación de Leyes dirigidas a producir cambios estructurales se materializaron nuevamente una serie de transferencias hacia el sector privado y hacia los niveles de gobierno inferiores.

- Así, se transfirieron las escuelas secundarias, hospitales y servicios sociales a las provincias, se privatizaron las principales empresas públicas y se produjeron algunas transferencias de provincias a municipios con diferentes intensidades en cada provincia.

Todos los procesos de descentralización en Argentina se caracterizaron, en general, por realizar transferencias plenas, donde existieron ganadores y perdedores.

La temática de la **descentralización** es un tema de gran actualidad en la Argentina, se argumenta por ejemplo, que el municipio al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, es el ámbito natural para ejecutar determinados servicios públicos con mayor eficiencia que los niveles de gobierno superiores. La fundamentación es que el usuario debe estar lo más cerca posible del prestador

como medio para maximizar la calidad y potenciar las posibilidades de participación y control directa de los ciudadanos.

Esta tendencia se refuerza más al analizar que dada la diversidad de gustos, ante la existencia de gobiernos locales es posible ajustar mejor la oferta de bienes públicos a las preferencias de cada comunidad determinada.

En conexión con este proceso, un mecanismo explicado por Charles Tiebout: "**votar con los pies**", dice que si la minoría no está satisfecha con lo que brindan en su comunidad, puede migrar a otra comunidad más afín con sus gustos.

Aun con los importantes desarrollos legales y avances en materia de descentralización, las finanzas municipales siguen estando caracterizadas por:

- Baja autonomía para el establecimiento y recaudación de sus impuestos (reducidas potestades tributarias a su cargo);
- Baja correspondencia fiscal (alta dependencia de las transferencias de los niveles de gobierno superiores);
- Bajo esfuerzo recaudatorio propio.

Todo lo mencionado anteriormente en un contexto de crecientes demandas sociales, creciente traspaso de responsabilidades de servicios públicos y falta de capacidad de gestión.

Esta situación exige que estas entidades **avancen en un fuerte proceso de modernización** para hacer frente a las incrementales exigencias sociales. Se debe procurar dejar atrás el concepto de "**ajuste**" (concepto de naturaleza cuantitativa), por el concepto de "**modernización**" (que tienen naturaleza cualitativa).

## 7.2. Límites de los procesos de descentralización <sup>11</sup>.

El tema de la descentralización presenta diversas limitaciones que han sido extensamente debatidas entre los autores especializados, a continuación se mencionan algunas de ellas:

- Dado que **la capacidad contributiva no es homogénea** a lo largo del territorio, existen municipios con altos niveles de ingresos per cápita y otros con ingresos per capita similares a los niveles de subsistencia. Esto obliga a considerar simultáneamente el problema de la eficiencia (asignación de recursos) con el problema de la equidad (distribución del ingreso). Ante esta realidad, los procesos de descentralización tienden a generar prestaciones de los servicios públicos básicos heterogéneas y desarrollos regionales desequilibrados. Es decir la cantidad y calidad de los servicios públicos termina siendo determinada por la capacidad contributiva de la comunidad. Como consecuencia se tiende a estimular la migración desde las comunidades pobres a las comunidades ricas.
- **Efecto de derrame**: Si no es posible hacer coincidir los límites de cada gobierno local con la zona en que terminan los beneficios de cada uno de los servicios públicos y la respectiva incidencia de los tributos, existe lo que se ha dado en llamar "**Efecto derrame**". El resultado de esta situación arroja una falta de eficiencia, pues el gobierno local tiende a prestar un nivel de servicios públicos inferior al óptimo social (nacional o provincial) si parte de los beneficios del mismo se derraman sobre jurisdicciones territoriales vecinas; o a prestar un nivel de servicios superior al óptimo nacional si parte de la incidencia de los tributos es

---

<sup>11</sup> NÚÑEZ MIÑANA, Finanzas Públicas.

soportada por otra jurisdicción territorial vecina. Existen en principio dos soluciones para eliminar este problema:

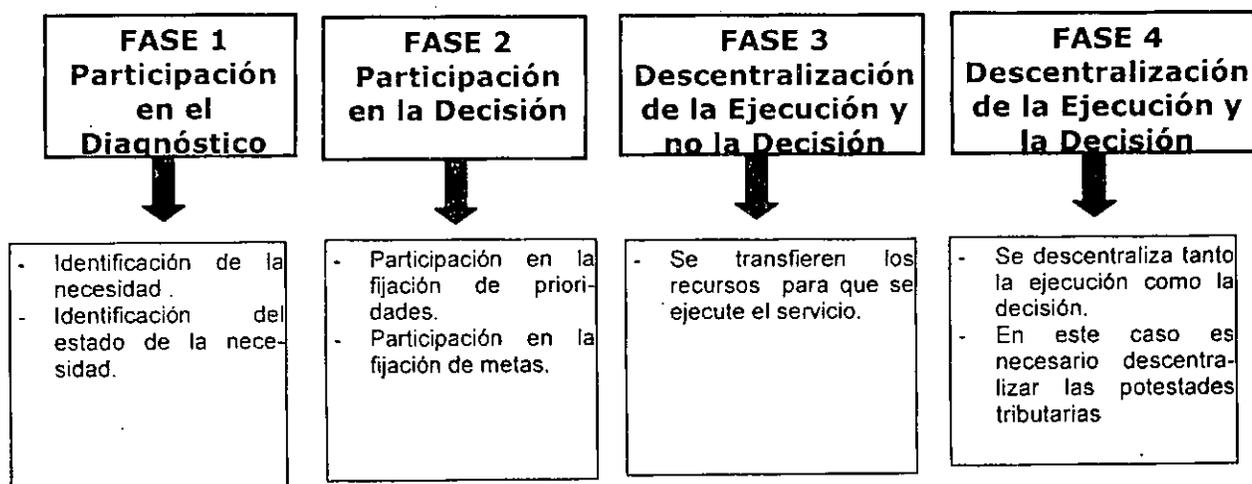
- \* Arreglos directos entre las jurisdicciones para compensar estas externalidades.
- \* Trasladar a un nivel de gobierno superior la prestación del servicio.
- **Economías de escala:** la existencia de economías de escala en la prestación de los servicios públicos, tiende a favorecer la asignación del mismo a niveles más elevados de gobierno, ya que los costos serán inferiores organizando la prestación en una sola unidad (nacional o provincial) que fragmentándola en varias unidades locales. Básicamente, el factor económico fundamental radica en la existencia de costos fijos, que pueden llevar a costos medios menores a mayor tamaño de prestación. Se considera necesario aclarar que este argumento debe ser evaluado teniendo en cuenta los posibles costos de transporte que pudiese ocasionar la concentración territorial de la provisión de bienes y la estructura o proceso productivo de cada servicio público.
- **Diferentes niveles de capacidad organizacional y gerencial:** La capacidad de gestión, esta dada principalmente por la calidad de los sistemas de información, la calidad de los instrumentos de gestión (presupuesto y contabilidad) y por la calificación del personal. Para que un proceso de descentralización sea efectivo el nivel de gobierno que recibe debe estar en condiciones de prestar el servicio mejor o a lo sumo igual que el nivel que actualmente lo dispone. Caso contrario, previo a descentralizar deben generarse esas condiciones, porque sino se terminan degradando los servicios públicos en calidad y cantidad.

El hecho es que, en general, se observa una gran heterogeneidad de capacidad de gestión en los niveles inferiores de gobierno, consecuentemente no todas las unidades políticas inferiores (provincias/municipios) están en igualdad de condiciones para afrontar procesos de descentralización.

En Argentina **los procesos de descentralización no han tenido en cuenta estos condicionantes**, generando heterogeneidad en la prestación de los servicios tanto en cualitativa como cuantitativamente.

### 7.3. Instancias para un proceso de descentralización equilibrado

A partir de lo que se explicó con anterioridad, cabría preguntarse cómo deberían ser los procesos de descentralización. A continuación se describen distintas etapas o instancias que son preparatorias para un proceso de descentralización pleno.



En la actualidad, en muchos servicios públicos entre Nación / Provincia y entre Provincia /Municipios, se está en la **fase 3**, en muchos casos sin que se hayan cumplido la fase 1 (participación en el diagnóstico) y la fase 2 (participación en la decisión).

Con todas estas aclaraciones no se esta en contra de la correspondencia fiscal y la descentralización no sean deseables, sino que dada la heterogeneidad existente y si se quiere garantizar un desarrollo local equilibrado e igualdad de oportunidades, es necesario:

- Que los procesos sean graduales;
- Que se admita que quizás las soluciones puedan no ser únicas;
- Que es posible que en algunos municipios sea posible descentralizar y en otros no, al menos en el corto plazo.
- Que las soluciones deben ser "**abiertas**", teniendo en cuenta las particularidades de cada caso.
- Que en muchos casos pueden darse las condiciones pero no existe voluntad política por parte de los gobiernos locales para avanzar en la descentralización. En otros casos, por el contrario, aparece la voluntad política por parte del gobierno local, pero se esta lejos de tener condiciones para recibir el servicio público.

Es necesario destacar que la parte propositiva del presente informe es un paso fundamental para articular un proceso de descentralización equilibrado.

## **8. INCIDENCIA DE LA RELACIÓN FISCAL NACIÓN/PROVINCIA EN EL DICTADO DE UNA NUEVA LEGISLACIÓN DE COORDINACIÓN FINANCIERA LOCAL.**

- La discusión o debate de una norma de redistribución de recursos coparticipables Provincia/Municipios, no es independiente de la relación Nación/Provincia.
- La relación Nación/Provincia se encuentra en una situación precaria que aparece en forma intensa a partir del año 1991 y es a partir de esa fecha que permanentemente se va alterando la situación o distribución primaria que estableció la Ley 23548, a partir de leyes especiales, pactos fiscales y desde 1999 compromisos federales.
- Esta situación obedece a distintas razones, en particular a la situación crónica que plantea el Presupuesto Nacional desde 1994 en adelante, que no ha sido posible revertir por distintas razones; entre ellas vale destacar:
  - \* El Contexto internacional que condiciona el funcionamiento de la economía Argentina.
  - \* Relajamiento de la cultura tributaria Argentina.
  - \* Inflexibilidad y escaso manejo micro del presupuesto nacional.
  - \* Falta de transparencia en las acciones públicas.
- Esta y otras razones determinan que la nueva ley de coparticipación entre Nación y Provincias, que la Constitución Nacional de 1994 ponía como fecha límite para su sanción el 31/12/96, sea de escasa viabilidad política.

- Difícilmente, en una ley que en el actual escenario de promover una solución debe ser de suma cero, donde necesariamente para que hayan ganadores absolutos deben existir perdedores absolutos. Se podrá perder participación relativa, pero ninguna provincia aceptará resignar masa de absoluta de recursos.
- La situación descrita entre Nación y Provincias, se reitera entre el Gobierno Provincial y los Municipios.
- Explicitada la situación de la Provincia con la Nación, la misma se repite en la relación con sus Municipios. En el caso de la Provincia de Mendoza que presenta una situación fiscal delicada, mal posicionamiento en su participación de recursos nacionales, bajo gasto por habitante, relativamente alta autonomía financiera, avance importante en la eliminación del impuesto a los Ingresos Brutos, en particular en la etapa primaria e industria, el Gobierno Provincial queda con escaso margen de maniobra, agravado por el endeudamiento. Como consecuencia necesariamente se empuja la discusión a que se circunscriba en el ámbito de la distribución secundaria.

## **9. RELACIÓN ENTRE LAS LEYES DE COPARTICIPACIÓN PROVINCIAL Y EL PRESUPUESTO PROVINCIAL.**

Históricamente en la Argentina, los regímenes de coparticipación han tenido escasa relación con los presupuestos.

- El caso nacional.
  - \* Por ejemplo a nivel nacional, siempre la discusión de la distribución primaria desde 1934 hasta 1987 (año de la última ley), se basó en coeficientes fijos, para distribuir entre gobierno nacional y gobiernos provinciales.
  - \* En cambio, hubo diferentes criterios en las distintas leyes a partir de 1935 con relación a la distribución secundaria:
    - **Entre 1934/1959.**
      - Predominan mecanismos dinámicos externos absolutos y dinámicos internos absolutos.
    - **Entre 1959/1973.**
      - Predominan distribuidores estáticos, dinámicos externos y dinámicos internos.
    - **Entre 1973/1983.**
      - La legislación vigente se basó en mecanismos dinámicos externos, relativos y absolutos.
    - **Entre 1984/1987.**
      - No hubo ley y los mecanismos fueron discrecionales.
    - **Entre 1987/1991.**
      - Período en que funcionó en forma pura la Ley 23548, se basó en coeficientes fijos, es decir distribuidores estáticos.

En relación a la distribución primaria los distintos fondos siempre se basaron en coeficientes fijos estáticos.

La sucesiva modificación de la distribución primaria fue siendo afectada por:

- **En el caso nacional.**

- \* A partir de procesos de descentralización (nación a las provincias) y de la asunción por parte de las provincias de nuevas responsabilidades.

- **En el caso de la Provincia de Mendoza.**

- \* El proceso es similar, en donde los procesos de descentralización han sido menores; en realidad lo que hay es una asunción de nuevas funciones por parte de los municipios que ha empezado a aumentar su participación en la distribución primaria.

En relación a la distribución secundaria, se puede mencionar para el caso de la Provincia de Mendoza:

- El caso del Decreto Ley 1268/75 se basó en distribuidores
  - \* Dinámicos externos absolutos.
  - \* Dinámicos internos absolutos.
- En el caso de la Ley 5379 se basó en distribuidores
  - \* Dinámicos externos absolutos.
  - \* Dinámicos internos absolutos.
  - \* Dinámicos internos relativos.
  - \* Mixtos : Dinámicos externos y Dinámicos internos.
- En el caso de la Ley 6396 se basó en distribuidores
  - \* Dinámicos externos absolutos.

\* Estáticos..

- Lo que queda claro es que nunca se ha explicitado un sistema integrado para el tratamiento de las relaciones entre Provincia y Municipio, aunque en el período 1991/1994 se intento avanzar en esa dirección a través de la promoción de Presupuesto Provincial Departamentalizado.
- En general predominó una puja política de naturaleza financiera que desconocía las necesidades de la población.
- En la modificación de la distribución secundaria, los criterios fueron con alto componente o contenido político, más que sobre una base objetiva. Aunque también en la elección de las bases objetivas también priman criterios políticos.
- Si se considera que los presupuestos y los sistemas de coparticipación son sistemas o mecanismos de asignación de recursos públicos; el primero entre niveles de gobierno y a través de prestaciones de servicios públicos directos y el segundo es un mecanismo de asignación de recursos ínter jurisdiccionales.
- En el caso de Mendoza, en general no se han vinculado o interactuado las dos instancias de la discusión de la asignación de recursos entre provincia y municipios.
- El presupuesto provincial del año 1994 apuntaba a este objetivo, ya que intentaba identificar los distintos servicios públicos provinciales por departamento procurando vincularlos con las necesidades locales.
- Pero en resumen, las causas de esta desvinculación obedecen a un conjunto de razones entre las que se destacan:

- \* Los presupuestos tanto el provincial como municipales, en el caso de la provincia de Mendoza se caracterizan por que no se identifican los servicios públicos que prestan ni a nivel provincial ni tampoco a nivel de presupuesto municipal.
- \* No se identifica tampoco como se distribuye el gasto espacialmente y los recursos de acuerdo a su origen territorial.
- \* Para poder avanzar a un criterio integrado con soluciones abiertas en donde prevalezca primero, que necesidad/servicio público se va brindar y luego, en segunda instancia el Quien la va a brindar, se deben dar un conjunto de condiciones donde los sistemas de información cumplen un papel fundamental.
- \* En las discusiones o debates de leyes de coparticipación siempre prevaleció el **QUIEN** (nivel de gobierno) antes que el **QUE** necesidad se va a satisfacer .

## 10. ALTERNATIVAS PROPOSITIVAS DE CÓMO ABORDAR LA TEMÁTICA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRADO.

Se pueden plantear cuatro formas básicas para acordar la asignación de recursos entre niveles de gobierno. Estas se sintetizan en lo damos en llamar alternativa base; a saber:

I	1 - Recursos Recaudados
	2 - Recursos Recaudados - Gastos de Transferencias asignados territorialmente
	3 - Recursos Recaudados - Gastos de Transferencias asignados territorialmente - Subsidios implícitos asignados territorialmente
	4 - Recursos Recaudados - Gastos de Transferencias asignados territorialmente - Subsidios implícitos asignados territorialmente - Gastos reales asignados territorialmente

Esta variante, que tiene naturaleza netamente financiera puede presentar diferentes alternativas que enriquecen el análisis, pero exigen disponer de aceptables sistemas de información.

Historicamente la discusión a la resolución de la situación Provincia/Municipios prevaleció en un debate circunscripto a como distribuir RECURSOS RECAUDADOS. En los últimos años en forma tenue se empieza a dar discusiones más integradas pero lejos de lo que se planteará en este capítulo.

En la **discusión integral**, partiendo de la base de la alternativa I.4 se pueden dar tres niveles de profundización:

- **Variante 1**

- \* Incorpora a la alternativa base la información de la contribución que realiza la población de cada unidad territorial. A partir de estos datos se puede establecer lo que se ha dado en llamar el

residuo fiscal (recibido- aportado). De todos modos continua siendo una variante

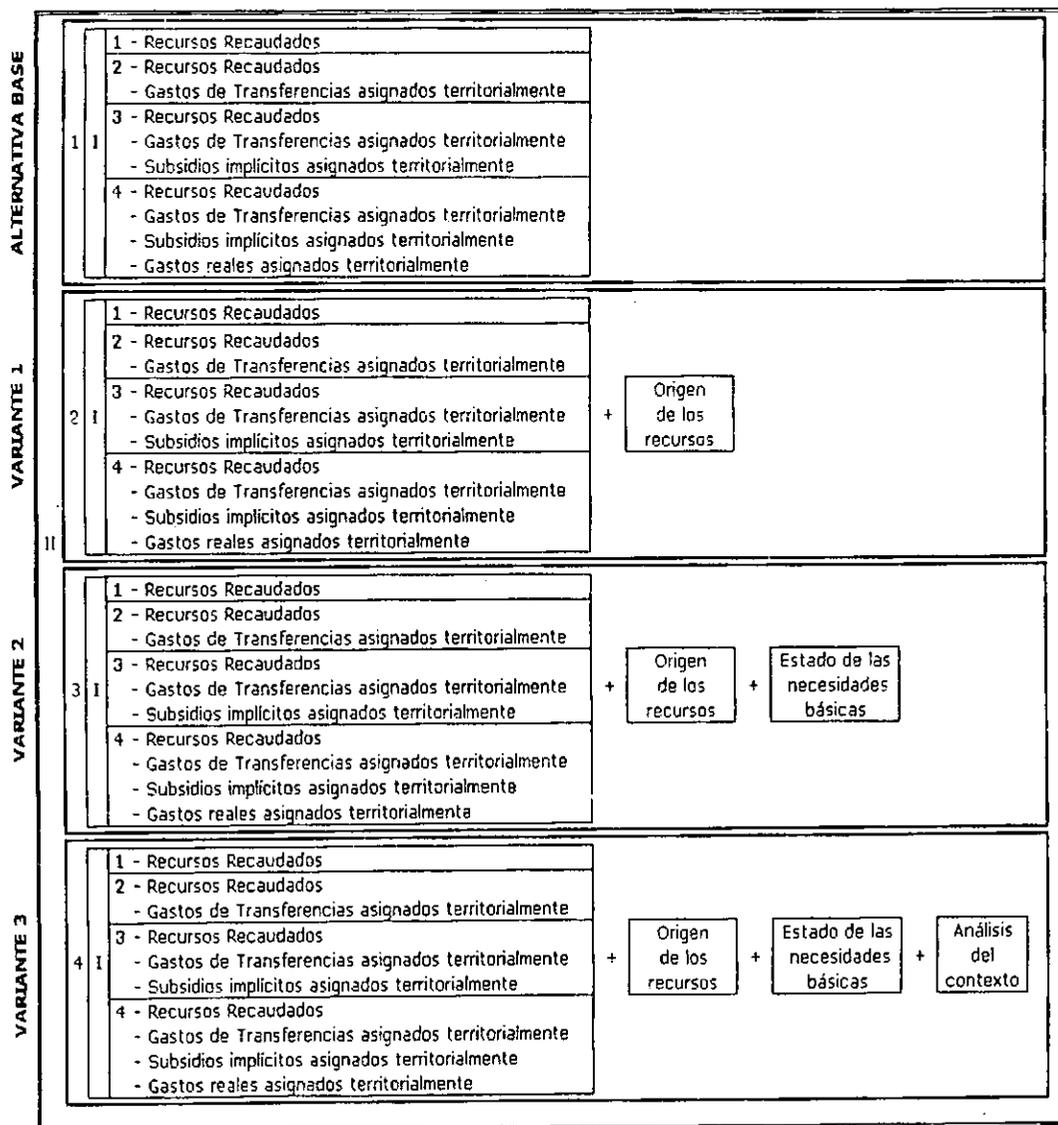
- **Variante 2**

- \* A la situación de la variante 1 se incorpora la situación de las necesidades básicas especialmente. Esta variante comienza a darle profundidad al proceso de asignación de recursos e incorpora la información del elemento básico de cualquiera de estos procesos, las necesidades de la población.
- \* En esta propuesta de abordaje del sistema de relaciones entre Provincia/Municipio, la discusión comprende como se distribuyen los recursos recaudados y se asignan espacialmente los gastos.
- \* En esta modalidad para la definición del sistema de participación, el presupuesto provincial y los presupuestos municipales constituyen dos elementos centrales de la metodología de análisis.
- \* Las características de esta modalidad, que rompe con la tradicional forma de abordar esta temática, son principalmente:
  - Las soluciones son abiertas, en el sentido que puede darse distintas soluciones para situaciones aparentemente equivalentes.
  - Incorpora los cambios que se puedan estar produciendo espacial y temporalmente.
  - Pasan a cumplir un rol fundamental los aspectos cualitativos del estado provincial y de los gobiernos municipales.

• **Variante 3**

\* Al caso anterior (variante 2) se incorpora información adicional que procura entender y explicar la situación o estado de las necesidades de cada unidad territorial. Esta información se la denomina de contexto.

A continuación se sintetizan las diferentes alternativas que se pueden plantear en la solución de las relaciones interjurisdiccionales, que tradicionalmente se redujo a una discusión de recursos recaudados por un nivel de gobierno.



## **11. CONDICIONES PARA AVANZAR EN ALTERNATIVAS PROPOSITIVAS, EN EL MARCO DE UN SISTEMA INTEGRADOR.**

- Estas condiciones sirven tanto para un proceso de transición como para soluciones estables o permanentes.
- La situación fiscal nacional y provincial exige y hace imprescindible buscar aumentar la productividad de los recursos públicos provinciales y municipales.
- Por lo tanto las condiciones están ligadas a procesos de modernización del estado, partiendo de la base que las relaciones entre gobierno provincial y municipal no es un debate de naturaleza fiscal, sino que la resolución del debate tiene consecuencias fiscales.
- Las condiciones básicas, que en sí mismo constituyen proyectos autónomos de modernización del estado, tienen utilidad tanto para la transición como para una solución estable o permanente.

A continuación se pasa a reseñar sintéticamente las condiciones:

### **11.1 Con relación al rol estratégico de los sistemas de información sectorial.**

- Para estos sistemas, base fundamental para cualquier proceso decisorio, las propuestas se pueden resumir en:
  - \* Identificar los sistemas de información disponibles, tanto en el ámbito provincial como municipal.
  - \* Evaluar los sistemas de información existentes en cuanto a:
    - Información de la que se dispone.
    - Calidad de la información.
    - Periodicidad.

– Metodologías de procesamiento, etc.

\* Avanzar en criterios que posibiliten que todos los sistemas de información tiendan a tener una estructura básica común en relación al tipo de información, como la planilla que se muestra a continuación.

\* Relevar la información faltante para iniciar a futuro su captura.

**Modelo Esquemático de los Requerimientos Básicos del Sistema de Información Primaria para el Conocimiento de la Necesidad y el Servicio Público Final Primario Homogeneo**

<b>I. Identificación de las necesidades y sus Causas</b>	Necesidades	1	Necesidad Total	Carencia
		2	Necesidad Real o Revelada	Carencia Revelada
		3	Capacidad Instalada	Posibilidades de Producción
		4	Producto Final u Oferta	Resultado de la Acción
	Brechas	5	Brecha Total o Necesidad Insatisfecha ( $5 = 1 - 4$ )	$B = B1 + B2 + B3$
		6	Brecha Parcial 1 ( $6 = 1 - 2$ )	$B1 = (Necesidad Total - Necesidad Real)$
		7	Brecha Parcial 2 ( $7 = 2 - 3$ )	$B2 = (Necesidad Real - Cap. Instalada)$
		8	Brecha Parcial 3 ( $8 = 3 - 4$ )	$B3 = (Cap. Instalada - Oferta)$
<b>II. Conocimientos de los Procesos Productivos</b>	Costos	9	Costos Medios referidos a la Necesidad Real	
		10	Costos Medios referidos a la .....	
		11	Costos Marginales referidos a la .....	
		12	.....	
		13	.....	
	Productividad	20	Relación Productividad Física con respecto a Insumos Relevantes.	
			. Insumo Personal	Por ejemplo: Alumno/doc; Paciente/Médico
			. Bienes de Consumo	
			. Servicio No Personales	
			. Equipamiento	Alumno/computadora
			.....	
			.....	
			.....	
<b>III. Calidad</b>	21	En sentido amplio: Todo el Sistema.		
		Ejemplo: Alumnos Promovidos/Alumnos Matriculados		
		Ejemplo: Alumnos de 7º gr./Alumnos 1º gr.		
		.....		
	22	En sentido restringido: Sólo Producto Final.		
	Resultado de la evaluación alumno promovido			
	.....			
<b>IV. Contexto</b>	23	Internos		
		Tasa de Desempleo, Ingresos/Hab., Datos Demográficos, etc.		
	24	Externos		
		Efecto "tequilla", etc.		
25	Opinión del Usuario			

## **11.2 Con relación al rol estratégico de los sistemas de información territorial.**

Es fundamental generar criterios de ordenamiento de la información con un criterio territorial común. Esta tarea sería conveniente ensamblarla con los sistemas de información territoriales que deberían constituir, los ordenadores referenciales espaciales de todos los sistemas de información. En esta transición mínimamente, todos los sistemas de información sectoriales deberían identificar departamento y distrito, para el caso de la Provincia de Mendoza.

## **11.3 La articulación del presupuesto provincial y los presupuestos municipales.**

- Esta tarea es fundamental para articular políticas públicas entre distintos niveles de gobierno.
- Para ello es fundamental adoptar estructuras presupuestarias que posibiliten consolidar y permitan comparar metodologías de formulación presupuestarias que partan de sistemas de información comunes.
- Estas condiciones deben permitir:
  - \* Identificación de la necesidad y su estado.
  - \* Identificación de las causas de las necesidades insatisfechas.
  - \* Identificación de los servicios públicos primarios homogéneos y que posean similar criterio de consolidación de la información.
  - \* La homogeneidad básicamente debe estar referida a tres aspectos:
    - A la forma de definir las carencias o necesidades.

- A la forma de identificar al usuario.
- A la forma de definir el proceso productivo de cada servicio público, paso previo para conocer a futuro las funciones de producción de cada servicio público.
- \* Metodología ordenadora para la definición del perfil de las políticas públicas referentes a distintos servicios públicos homogéneos.

Este punto tiene importancia como consecuencia de que en un mismo servicio público las políticas puedan adoptar formas diversas:

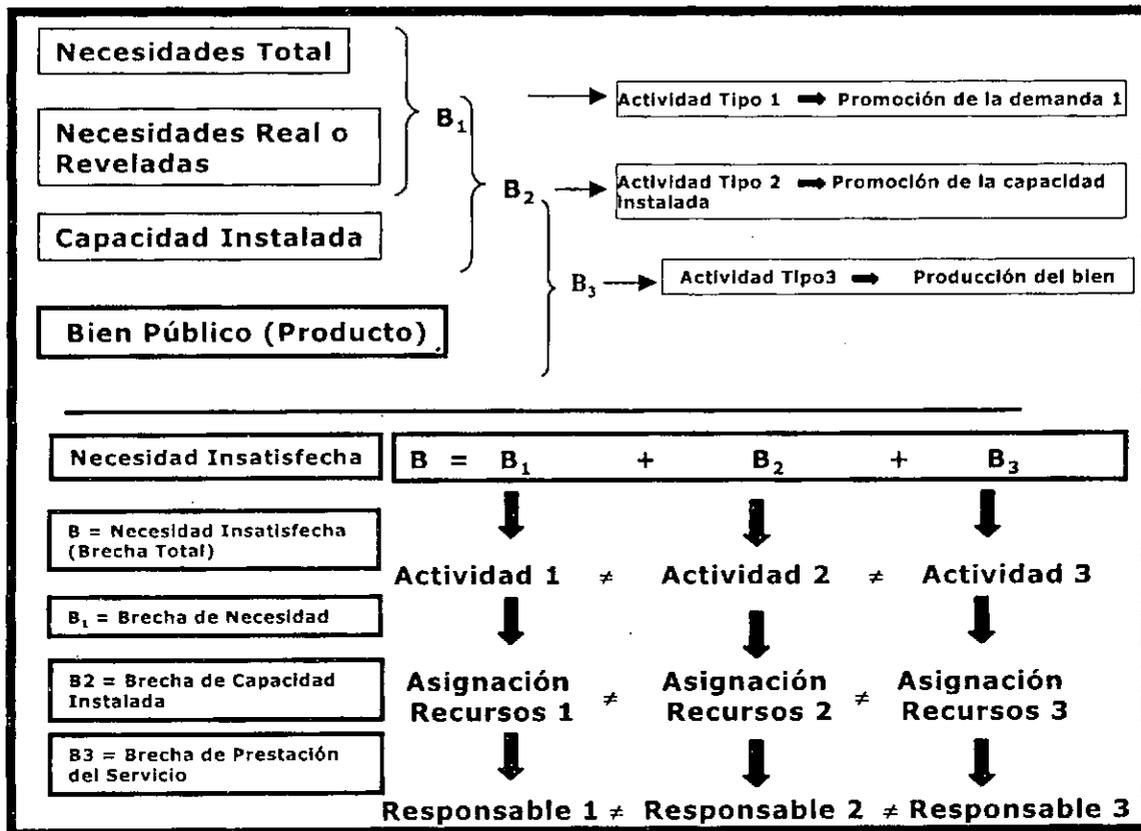
- **Políticas activas:**

- \* Son aquellos que promueven la necesidad o su revelación (manifestación).

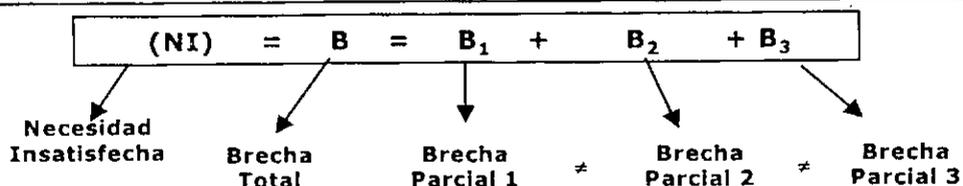
- **Políticas pasivas:**

- \* Son las que dan respuestas a la necesidad revelada voluntariamente.
- \* Son las que establecen desde la oferta cupos de prestación.

- Lo expuesto se grafica en el siguiente cuadro.



- \* **Objetivos del Servicio Público Final:** Eliminar o reducir las Necesidades Básicas Insatisfechas.
- \* Igual nivel de necesidad insatisfecha puede tener infinitas causas y por lo tanto, otras tantas acciones distintas que empujan a criterios de asignación diferentes y responsables diferentes.
- \* Las acciones, dependen de la causa de las Necesidades Insatisfechas o Brechas.
- \* Las posibilidades de participación aumentan cuando se conocen las causas parciales y la racionalidad de las decisiones también.
- \* En la Argentina, por lo general se ha asignado y se asigna sin conocer la Necesidad Insatisfecha y menos aún sus causas (las brechas parciales).



En resumen, a partir de la compatibilización de los sistemas de información, tanto en los criterios sectoriales como en los territoriales, es posible avanzar hacia nuevas formas de gobernar:

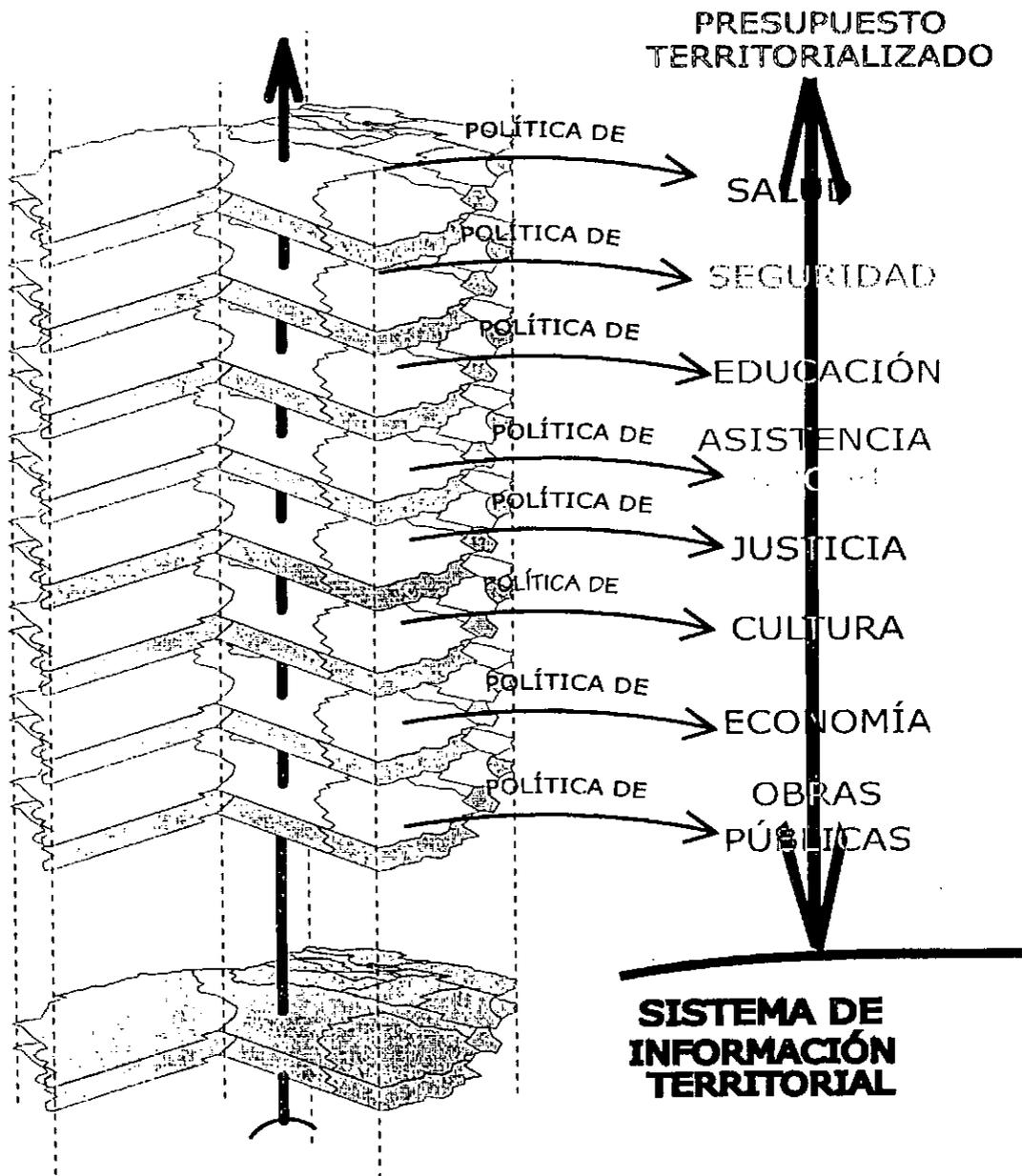
**Gobernar desde el territorio es lo que posibilita decidir a partir del conocimiento de las necesidades de la población.**

La compatibilidad de los sistemas de información sectorial y territorial posibilita, por ejemplo:

- Que el presupuesto provincial, al adoptar como unidad de programación territorial el departamento, surja o se determinen igual cantidad de presupuestos como Departamentos existen.
- Si los municipios adoptan igual criterio, puede avanzarse a generar y habilitar canales de participación en el presupuesto provincial que posibiliten al nivel de gobierno municipal:
  - \* Coordinar las acciones que realice con el nivel provincial.
  - \* Promover procesos de participación en la decisión respecto a qué servicios públicos proveer.
  - \* Promover procesos de descentralización en la ejecución de servicios públicos, manteniendo la decisión en el nivel provincial.
  - \* Promover procesos de descentralización de la decisión y la ejecución.
- De esta forma es posible que el presupuesto provincial surja de la sumatoria de los presupuestos que se definan para cada unidad de programación departamental.

- Esta proposición significaría cambiar la concepción de asignar recursos desde el territorio en lugar de asignar recursos desde los sectores (ministerios).

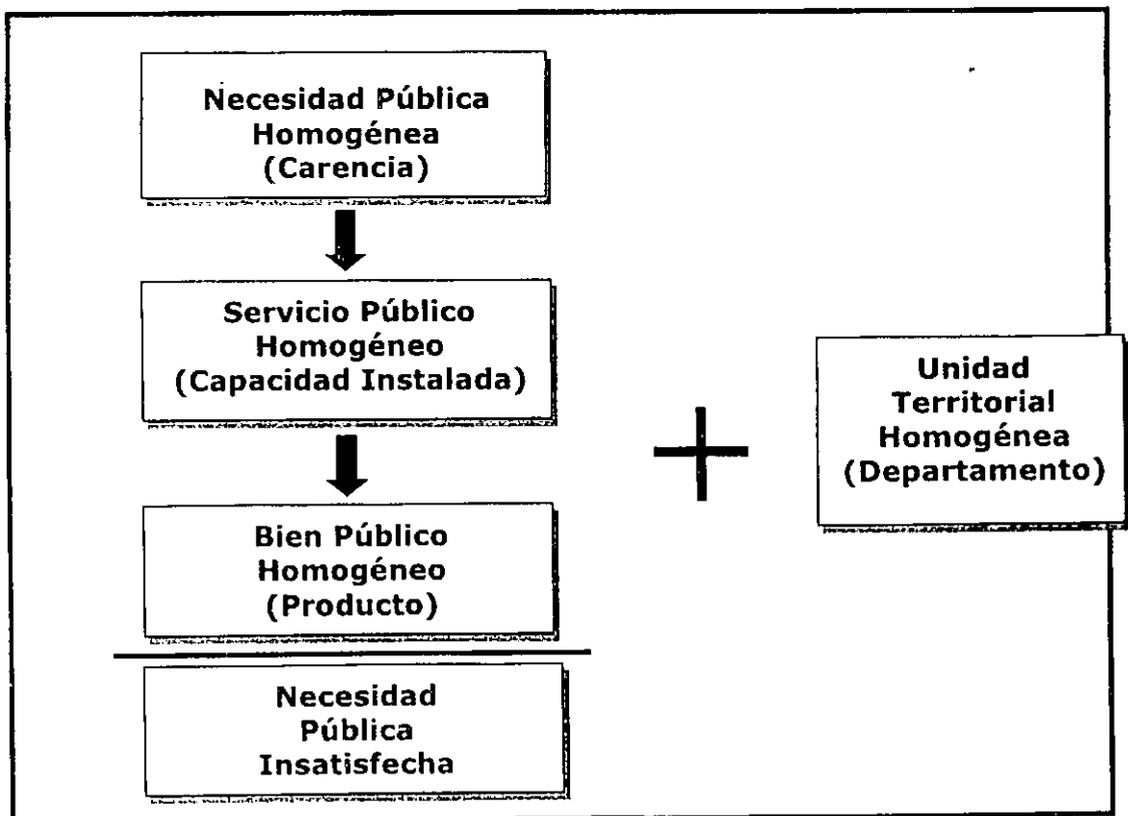
**Modelo Esquemático de la Relación entre el Sistema de Información Territorial, los Sistemas Sectoriales y su Incidencia en la Definición del Plan de Gobierno y el Presupuesto**



- El territorio debe constituirse en la unidad de programación, de asignación, de discusión, de registración y de evaluación.

- El plan de gobierno y el presupuesto global puede surgir como la sumatoria de los diferentes programas de gobierno de cada unidad territorial.
- La unidad territorial es la que permite encontrar la homogeneidad de la necesidad y del usuario y encontrar la complementariedad de los bienes públicos.
- La propuesta integrada esbozada sintéticamente permite darle un carácter dinámico a la definición de la relación entre provincia y municipio.

Se basa en dos principios básicos que se resumen en el cuadro que a continuación se muestra:



## **BIBLIOGRAFIA.**

- ARGENTINA, Constitución Nacional, 1994.
- MENDOZA, Constitución de la Provincia de Mendoza
- Constituciones Provinciales y Leyes Orgánicas de Municipalidades.
- Acuerdos y Pactos Fiscales a partir de 1992.
- NUÑEZ MIÑANA, Finanzas Públicas.
- MUSGRAVE, R Y MUSGRAVE, PB, "Hacienda pública. Teórica y aplicada", 5º ed. McGraww – Hill, España 1991.
- GARAT, Pablo María, "Los municipios en la organización federal Argentina. Análisis institucional, jurídico, político, administrativo y financiero", Consejo Federal de Inversiones, Enero de 1999.
- MARTINEZ, Patricia Raquel, "La autonomía en la Constitución Nacional", Tomo I: Derecho Constitucional de la Reforma de 1.994, pág. 466.
- SARMIENTO GARCIA, Jorge, "Compendio de teoría del estado y de la Constitución", 2 ed.,. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, 1991.
- JAN CASAÑO, Rosana María, "Presupuesto Participativo y condiciones para viabilizar la participación. La participación directa e indirecta. El caso Municipal". Beca de Graduado. Secretaria de Ciencia y Técnica. Universidad Nacional de Cuyo. director Lic. Orlando A. Braceli.
- BRACELI, María Silvana, "La COPARTICIPACION y el Desarrollo Local". Trabajo de Investigación para acceder a la Licenciatura de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Año 1999.

- CAILLY, María Silvina, "Evaluación del Impacto de la Ley de Coparticipación Municipal en la Provincia de Mendoza. 1º Informe Parcial. Junio de 1999.
- Revista Municipum, Publicación del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios – PRIMEN, Nº 4. Octubre de 1.999.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Sistema Tarifarios de servicios públicos de naturaleza tributaria" IDEA, Buenos Aires, 1985.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXVII Jornadas de Finanzas Públicas "Metodología no convencional para diseñar un nuevo sistema de coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno (Nación – Provincia – Municipios", FCE – Universidad Nacional de Córdoba. 1994.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis de la Política Tributaria Nacional. Período 1986/1994", 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis de las Políticas Fiscales Provinciales. Periodo 1983/1994 (M.C.B.A., Bs. As. Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis, Tucumán, Catamarca, Chaco, Corriente, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones. Sgo. Del Estero, Chubut, La Pampa, Neuquen, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego). 24 trabajos independientes", 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis Consolidado de las Políticas Provinciales para el Conjunto de las 24 Jurisdicciones. Periodo 1983/1994". 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Las Políticas fiscales nacionales y provinciales ante y después del Plan de Convertibilidad. Impacto en las relaciones Financieras Nación – Provincia", (La Plata, FCE . Universidad Nacional de la Plata, 1995).

- BRACELI, Orlando Andrés, "Estudio de las Finanzas de los Municipios de la Provincia de Mendoza. Análisis Consolidado del Conjunto de los Municipios", 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Estudio de las Finanzas de los Municipios de la Provincia de Mendoza. Análisis por Municipio", 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Indicadores de Eficiencia del Gasto Público Nacional", (La Plata, FCE – Universidad Nacional de la Plata, 1995).
- BRACELI, Orlando Andrés, "Estudio de las Finanzas de los Municipios de la Provincia de Mendoza: Evolución de los índices de COPARTICIPACION". 1996.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXIX Jornadas de Finanzas Públicas "La política económica, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional", FCE – Universidad Nacional de Córdoba. 1996.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXX Jornadas de Finanzas Públicas "Los límites de la evaluación de las políticas públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional", FCE – Universidad Nacional de Córdoba, 1997.
- BOLSA DE COMERCIO SA – FCE UNCUYO "Bases metodológicas para la generación de estadísticas fundamentales en los nuevos escenarios. El PBI, el PBG e Indicadores Públicos y privados" (Orlando A. Braceli, co- director del proyecto). 1997.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Bases metodológicas para la discusión del Presupuesto 1999 de la Provincia de Bs. As.". mimeo, 1999.

- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis comparado de la estructura fiscal de los partidos de Gral. San Martín, Tres de Febrero y San Isidro" IMES, Bs. As. 1998.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Evolución de los recursos de la Provincia de Mendoza por tipo de impuesto. Período 1983/1999". 1999.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis comparado de la experiencia de la reforma presupuestaria de la Provincia de Mendoza y el Gobierno Nacional.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis de los Presupuestos Nacionales 1995/1996/1997/1998/1999/2000 y Cuentas de Inversión 1994/1995/1996/1997". 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Evolución de la Política fiscal en Argentina", Jornadas de Ciencias Económicas de la FCE – UNCuyo, Mendoza, 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés; BRACELI, María Silvana, "La participación, la transparencia, la eficiencia y la gestión integral. El ciclo presupuestario". Serie de Economía Nº 42, FCE –UNC, 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés; BRACELI, María Silvana, "No se puede continuar asignando recursos públicos si conocer las necesidades de la población y la función de producción de los servicios públicos. El valor estratégico de la configuración de los Sistemas de Información Primarios para revertir esta situación", Anales de XXXIII Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Públicas. UNC – FCE. 2000
- MENDOZA, Decreto/Ley 1268/75.
- MENDOZA, Ley 5379.
- MENDOZA, Ley 6396.

- BRACELI, Orlando A., ROCA, Daniel, "Participación Municipal de los Recursos Provinciales, El Caso de Mendoza", XXIV Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Córdoba, Año 1991.
- BRACELI, Orlando A., " Metodología no convencional para diseñar un nuevo sistema de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno: Nación/Provincia – Provincia/Municipios", XXVII Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Córdoba, Año 1994.
- BRACELI, Orlando A., " Las políticas fiscales Nacionales y provinciales antes y después del Plan de Convertibilidad. Impacto en las relaciones financieras entre Nación y Provincia", Jornadas de Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Cuyo, Año 1996.