

**PROVINCIA DE ENTRE RÍOS  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**RELEVAMIENTO, ANÁLISIS Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA  
IMPULSAR UN PACTO FISCAL PARA LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS**

INFORME FINAL

JUNIO 2025

**NEXOS ECONOMÍA Y DESARROLLO (NEYD SRL)**

Expediente EX-2024-00087679- -CFI-GES#DC

Proveedor N° 42923

## RESUMEN EJECUTIVO

A fines de 2017 el gobierno nacional impulsó la firma de un acuerdo fiscal con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el propósito de armonizar impuestos y reducir la carga tributaria que gravan la actividad económica.

Los acuerdos fiscales constituyen una herramienta política muy poderosa para llegar a ciertos consensos básicos entre las provincias y sus municipios sobre el diseño de la política fiscal, y la posibilidad de fijar metas y asumir compromisos específicos en pos de un objetivo común. En ese marco, el actual gobernador de la provincia de Entre Ríos firmó a principios de 2024 un compromiso por la transparencia con 62 intendentes.

Este documento presenta los lineamientos de un acuerdo fiscal para la provincia de Entre Ríos y sus municipios, tendiente a mejorar el marco fiscal de la provincia y los gobiernos locales, alentar la inversión y el empleo local, y mejorar la provisión de servicios públicos esenciales a sus vecinos.

En base a los desafíos que enfrenta el régimen fiscal entrerriano a continuación se presentan los tres ejes que fueron identificados en este estudio para delinear una propuesta de acuerdo fiscal entre el gobierno provincial y los municipios de la provincia de Entre Ríos.

### **Eje 1: Alivio fiscal y armonización tributaria**

El sistema municipal entrerriano requiere aumentar los ingresos provenientes de las tasas inmobiliarias para cubrir los servicios básicos que proveen los municipios a sus vecinos. El incremento de estos recursos permitirá, además, aliviar la excesiva carga tributaria que recae sobre las empresas y la generación de empleo privado local.

Adicionalmente, se propone avanzar en la sanción de un código fiscal unificado para la armonización de las tasas y derechos municipales, que le permita al mismo tiempo fortalecer los recursos propios a los municipios.

### **Eje 2: Eficiencia y calidad en el gasto y provisión de servicios públicos**

En la provincia de Entre Ríos existe la necesidad de replantear la asignación de funciones y responsabilidades entre la provincia y los municipios para aumentar la eficiencia y calidad de servicios que se proveen a los vecinos. En particular, la posibilidad de que ciertas funciones de gobierno estén concentradas en el gobierno provincial, como es el caso del sistema previsional o que ciertas competencias puedan ser provistas de manera más eficiente desde la esfera local, dada la cercanía y el conocimiento que pueden tener las autoridades locales. El mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar, el mantenimiento de los caminos rurales, la atención primaria de la salud y la

seguridad de cercanía podrían ser responsabilidades que pasen a estar bajo la órbita de los municipios.

Sin embargo, la provincia no cuenta con un sistema de información que permita conocer de manera precisa cómo y cuántos son los recursos que destinan los municipios en atender la demanda de bienes y servicios a sus vecinos. Por eso es tan importante que los municipios se comprometan con la elaboración de una clasificación de los gastos por finalidad y función.

### **Eje 3: Transparencia y responsabilidad fiscal**

La provincia de Entre Ríos necesita adoptar un régimen de transparencia y responsabilidad fiscal específico para los municipios que incluya reglas de resultado o comportamiento fiscal y también reglas de procedimiento, tanto para la elaboración de los presupuestos como para su ejecución.

Este régimen debería plantear ciertas reglas cuantitativas y de procedimiento para la ejecución de los presupuestos municipales. En particular, estas reglas deberían incluir ciertos límites para la ejecución de los gastos de los consejos deliberantes, la contratación de personal y metas en relación al ahorro corriente y las inversiones.

### **Lineamientos para la elaboración de un acuerdo fiscal intergubernamental**

Con el objeto de poder avanzar en la firma de un acuerdo fiscal entre la provincia de Entre Ríos y sus municipios, tendiente a consolidar el marco fiscal intergubernamental, alentar la inversión y la creación de empleo de calidad, a continuación, se presentan una serie de principios y lineamientos generales. Estos principios y lineamientos generales se organizan en compromisos comunes que deberían adoptar la provincia y los municipios, compromisos del gobierno provincial y finalmente compromisos que deberían asumir los gobiernos locales.

#### **A) Compromisos comunes**

Iniciar un debate sobre la asignación de competencias entre la provincia y los municipios

Se propone instrumentar en el ámbito legislativo provincial un debate profundo sobre la asignación de competencias entre la provincia y sus municipios, proveyendo de argumentaciones técnicas a la decisión política de concentrar ciertas funciones en la órbita provincial y descentralizar en los gobiernos municipales ciertos servicios públicos que por cercanía y conocimiento pueden ser provistos más eficientemente desde el nivel local.

#### *Sancionar una ley que apruebe un Código fiscal unificado para los municipios*

Se propone que los municipios se comprometan a adoptar un código fiscal unificado que regule las tasas y derechos que pueden aplicar a sus contribuyentes. Este Código fiscal unificado deberá fijar las tasas que podrán cobrar los municipios, las

bases imponibles y la carga tributaria máxima que pueda determinar. Con este marco los municipios sólo podrán sancionar ordenanzas impositivas para determinar las alícuotas, determinar los cargos fijos, fijar los cronogramas de pago y actualizar los aforos, de corresponder.

*Aprobar un régimen de transparencia y responsabilidad fiscal provincial*

Se propone crear un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno sujeto a los siguientes principios: i) Fortalecimiento del sistema de información municipal; ii) Adopción de reglas cualitativas y cuantitativas para la formulación y ejecución de los presupuestos municipales; iii) Adopción de reglas de transparencia fiscal y de fin de mandato; iv) Facultar a la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios para ocupar el rol de organismo de aplicación y contralor de las normas que se sancionen.

*Proponer una modificación a las leyes orgánicas de municipios y de comunas, para agilizar aspectos del funcionamiento político y administrativo*

Los art. 2430 a 232 de la C.P. establecen atributos básicos e inmovibles de las corporaciones locales, especialmente para el municipio. Sin embargo, libera algunas cuestiones organizativas fundamentales a la legislación. Por ello, se propone que las autoridades de la provincia y los municipios se comprometan a impulsar una modificación que disponga el retorno al sistema de comisión para los municipios de hasta 10.000 habitantes, por hasta 5 miembros (donde el presidente de la comisión oficia de ejecutivo), liberando a los municipios que dicten su carta orgánica (más de 10.000 habitantes) para adoptar un esquema de división de poderes, en el que se deba respetar una razón máxima de concejal por habitante.

*Ordenar los Regímenes Previsionales Municipales, y su eventual transferencia al régimen provincial*

Se propone a la provincia impulsar una ley orgánica para los sistemas previsionales municipales –que podría ser complementaria del régimen provincial-, que disponga el encuadramiento obligatorio de los regímenes locales en determinados parámetros que le obliguen a una armonización con el sistema provincial. De no estar en condiciones técnicas o económicas de hacerlo, el municipio deberá transferir su sistema a la provincia.

**B) Compromiso provincial**

*Crear un Régimen de Responsabilidad Fiscal provincial*

Impulsar la sanción de una ley de Responsabilidad Fiscal para los gobiernos locales que implemente mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos de transparencia fiscal, bajo la supervisión de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios como órgano rector del régimen, que extienda su actividad a las Comunas.

*Crear la figura de asociaciones municipales para la gestión de los residuos sólidos urbanos*

Promover la creación de asociaciones municipales para implementar un plan maestro de GIRSU, extendido a la totalidad del territorio provincial, previendo los mecanismos para su organización y financiamiento a través de los recursos del sistema rentístico municipal. Asimismo, estudiar la aptitud de esta forma organizativa para absorber la prestación local de otros servicios, como el mantenimiento de la red vial terciaria, utilizando como base el sistema de consorcios camineros en desarrollo.

*Alentar una mayor descentralización de competencias*

Promover la articulación del sistema de atención primaria de la salud, alentando a la transferencia de los CAPS a municipios y comunas, y estandarizando los procesos de gestión del sistema hospitalario provincial, para su efectiva integración administrativa y funcional con los CAPS.

Impulsar adecuaciones normativas para la descentralización de otros servicios, como la seguridad urbana y el mantenimiento edilicio escolar, proponiendo una normativa para su articulación con el sistema rector provincial y mecanismos regulares para su financiamiento.

*Armonizar los sistemas previsionales locales mientras se trata su traspaso a la órbita provincial*

Impulsar una ley de adecuación de los sistemas previsionales locales, proponiendo su armonización automática con el régimen provincial y pautas específicas de administración financiera que garanticen aspectos básicos de su sustentabilidad.

*Asistir a los municipios en la implementación de la clasificación del gasto por finalidad y función*

Implementar el empleo y la publicación del clasificador de gasto por finalidad y función, como una herramienta de análisis de la correspondencia fiscal y de los eventuales desequilibrios verticales en la asignación de recursos y gastos entre los niveles provincial y local.

**C) Compromisos de los municipios**

En el marco de los objetivos delineados para este acuerdo fiscal a continuación se detallan los compromisos propuestos para los municipios:

- Ordenar una regla de inversión de los fondos de los sistemas municipales de previsión social en base a los lineamientos de ley provincial.
- Establecer un límite a los gastos de los Concejos Deliberantes en términos de los presupuestos municipales (2,5% del gasto total municipal).

- Fijar una meta de inversión municipal como proporción del gasto ejecutado, no inferior al promedio verificado en el último lustro (se ubica por encima del 20%). Esta meta puede establecerse considerando un intervalo dado desde los valores de un año base para cada municipio.
- Establecer una línea de base para los municipios, en función de su tamaño y competencias asumidas, en la razón de agentes municipales cada 1.000 habitantes, que contemple el eventual efecto de su incremento por la transferencia de nuevas funciones.
- Fijar una meta de cobertura de los gastos por recolección de RSU y aseo de calles, mantenimiento de espacio público y alumbrado con los ingresos por las tasas respectivas.
- Avanzar en la cobertura de los servicios sanitarios por micromedición, aplicando reglas de tarificación que aseguren una mayor eficiencia en la prestación y el recupero de los gastos incurridos mediante el cobro de la tarifa respectiva.
- Adecuar, cuando corresponda, el estado de las estructuras administrativas locales para absorber la transferencia de nuevos servicios, como la atención primaria de la salud, las acciones de seguridad urbana o el mantenimiento edilicio de establecimientos escolares.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	<b>3</b>
<b>MARCO LEGAL PARA LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS</b>	<b>4</b>
El régimen municipal de la provincia de Entre Ríos	5
Distribución de recursos a municipios y comunas	7
<b>MARCO PARA PENSAR LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN VERTICAL DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE GOBIERNO EN ENTRE RÍOS</b>	<b>11</b>
Revisión del marco normativo de asignación de responsabilidades	11
Sistematización y consolidación de los gastos según carácter económico y finalidad y función de la provincia y los municipios	13
Gasto según clasificación Económica y por Objeto. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento	15
Resultados	15
Recursos APMNF	16
Gastos APMNF	17
Tercer Trimestre de 2024	24
Planta de Personal	26
Sistema Previsional	29
Deuda Pública Consolidada	31
Ejecución Presupuestaria de las Comunas	33
Gobierno Local Consolidado (Municipios y Comunas)	37
Diagnóstico institucional y relevamiento de los ámbitos de coordinación de las responsabilidades de gobierno	39
<b>CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS Y FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES</b>	<b>40</b>
Revisión del marco normativo	40
Sistematización y consolidación de los ingresos tributarios según incidencia y naturaleza económica del hecho imponible	44
Recursos	45

Diagnóstico institucional y relevamiento de los ámbitos de coordinación de las potestades tributarias	58
Recomendaciones preliminares	60
<b>CAPÍTULO III: DESEMPEÑO RECIENTE DE LAS FINANZAS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS A LA LUZ DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>63</b>
3.1. Introducción	63
3.2. Criterios de Responsabilidad Fiscal adoptados	64
3.3. Clasificación por municipios adheridos y no adheridos a RF	72
3.4. Municipios grandes, intermedios y pequeños	73
3.5. Comentarios a las iniciativas de extensión de la transparencia fiscal y las buenas prácticas de responsabilidad fiscal a los municipios de la provincia de Entre Ríos	75
<b>CAPÍTULO IV: LINEAMIENTOS PARA LA FIRMA DE UN ACUERDO FISCAL CON LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS</b>	<b>79</b>
4.1. Introducción	79
4.2. Marco fiscal de los municipios de la provincia de Entre Ríos	80
4.3. Responsabilidades de gasto y provisión de servicios	94
4.4. Transparencia y responsabilidad fiscal	108
4.5. Desafíos del marco fiscal provincial y municipal de Entre Ríos	110
4.6. Ejes del acuerdo fiscal provincial y municipal	113
4.7. Contenido del acuerdo fiscal propuesto	114

## INTRODUCCIÓN

El desempeño de la economía argentina de los últimos 75 años, y muy especialmente en el último lustro, ha sido decepcionante. El pobre o casi nulo crecimiento económico, la inflación mayor a dos dígitos, la incapacidad para generar empleo de calidad y el aumento de la pobreza e indigencia son los principales síntomas de este estancamiento económico y social.

La causa principal de la inflación y la desconfianza en la moneda es sin duda el déficit crónico de las cuentas públicas y la manera espuria de financiarlo. En los últimos 40 años el deterioro del marco fiscal ha sido la regla y no la excepción.

También ha contribuido a este deterioro la creciente carga tributaria de los tres niveles de gobierno sobre la actividad económica. La excesiva presión tributaria no sólo afecta la rentabilidad del sector privado, y desalienta la inversión y la generación de empleo de calidad, sino que genera múltiples distorsiones en términos de la asignación de recursos por la incidencia de los impuestos distorsivos. La estructura impositiva argentina está repleta de impuestos y tasas que generan enormes distorsiones en la actividad económica, como el impuesto a los débitos y crédito bancarios, el impuesto PAÍS, recientemente derogado, el impuesto a los ingresos brutos que cobran las provincias y la tasa por inspección, seguridad e higiene que cobran los municipios.

Por ello, en la historia económica argentina reciente, el gobierno nacional impulsó, en diferentes circunstancias y con relativo éxito, la firma de acuerdos fiscales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para reducir el impacto de los impuestos distorsivos y adoptar políticas públicas tendientes a lograr un marco fiscal sostenible en el tiempo. La última iniciativa del gobierno nacional, en pos de un acuerdo fiscal con las provincias, ocurrió en diciembre de 2017, con la firma del Consenso Fiscal. Este acuerdo tuvo dentro de sus principales objetivos (aunque no los únicos) la armonización y baja gradual de los impuestos más distorsivos que gravan la actividad económica y se encuentran bajo la órbita de las provincias.

Sin duda, los acuerdos fiscales constituyen una herramienta política muy poderosa para llegar a ciertos consensos básicos entre las provincias y sus municipios sobre el diseño de la política fiscal, y la posibilidad de fijar metas y asumir compromisos específicos en pos de un objetivo común.

El gobernador de la provincia de Entre Ríos firmó a principios del año 2024 un acuerdo por la transparencia con 62 intendentes municipales. El acuerdo, que

se dio en llamar “Entre Ríos Transparente”, es una iniciativa de la Secretaría de Modernización provincial para promover un protagonismo activo de los diferentes poderes del Estado provincial y de los gobiernos locales en la tarea de transparentar la información referida a la función pública y de promover la apertura progresiva de los datos, reconociendo el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

En esta línea de trabajo, este documento desarrolla una propuesta para elaborar un acuerdo fiscal para la provincia de Entre Ríos y sus municipios, tendiente a mejorar el marco fiscal, alentar la inversión y el empleo local, y mejorar la provisión de servicios públicos esenciales a sus vecinos.

Con esta premisa, el proyecto busca colaborar con la provincia de Entre Ríos en la elaboración de una propuesta de pacto o acuerdo de coordinación fiscal que incluya compromisos en materia de funciones y responsabilidades de gasto, potestades y administración tributaria y transparencia y responsabilidad fiscal para la provincia y los municipios y comunas.

Los términos de referencia del estudio plantearon el siguiente objetivo: “Describir y caracterizar el esquema de coordinación fiscal intergubernamental de la provincia de Entre Ríos a fin de avanzar en la elaboración de un conjunto de premisas y lineamientos generales que permitan delinear un Pacto Fiscal provincial y municipal para la provincia de Entre Ríos”.

En base a este objetivo, este Informe Final incluye esta introducción, un breve marco de referencia y cuatro capítulos, conforme a los términos de referencia del estudio:

Capítulo I: Evaluación general de la asignación de funciones y responsabilidades de gobierno en la provincia de Entre Ríos con el objetivo de proponer mejoras.

Capítulo II: Análisis de las potestades tributarias y de la estructura impositiva en la provincia de Entre Ríos con el objetivo de proponer acciones tendientes a mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario de la provincia y los municipios de Entre Ríos.

Capítulo III: Revisión del marco de responsabilidad fiscal de la provincia de Entre Ríos con el objetivo de proponer los lineamientos generales para la elaboración de un proyecto de ley de responsabilidad fiscal para la provincia y los municipios.

Capítulo IV: Lineamientos generales y premisas para elaborar una propuesta de Pacto Fiscal para la provincia de Entre Ríos y sus municipios.

## METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la realización del presente estudio se adoptó un enfoque mixto que incluye procedimientos cuantitativos y cualitativos. En el relevamiento de la información cuantitativa se prioriza la información oficial producida por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de Entre Ríos, y en particular la Dirección General de Estadística y Censos y la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios.

Para el análisis cualitativo se relevaron encuestas y trabajos de campo sobre la temática fiscal interjurisdiccional.

Adicionalmente se recurrió al relevamiento y sistematización de leyes provinciales en materia fiscal y Ordenanzas municipales, especialmente las ordenanzas sobre presupuesto y las ordenanzas fiscal e impositiva.

Las dos principales fuentes de información de este estudio fueron:

El Sistema Provincial de Información Fiscal Municipal y Comunal (SIPER): Esta base brinda información consolidada y sistematizada de las cuentas fiscales de los Municipios y Comunas de la Provincia de Entre Ríos. La base de información también la elabora la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

La Base Pública de Tasas: Esta base de datos permite conocer la estructura tributaria de los Municipios y Comunas de la Provincia de Entre Ríos. La base cuenta con datos sobre hechos, bases imponibles, sujetos alcanzados, alícuotas y su normativa. La base de información la elabora la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

Para el tratamiento de la información fiscal disponible en el SIPER, se procedió a consolidar el gasto municipal de la Administración Central y de los Organismos Descentralizados, neteando entre ellos las transferencias recíprocas (normalmente de la administración central hacia los organismos), y en una instancia posterior se procedió a integrar la información de los institutos municipales de seguridad social correspondientes, para así conformar un agregado de la Administración Pública Municipal No Financiera (APMNF). En esta etapa no se integró la información correspondiente a las Empresas y Sociedades del Estado, Fondos Fiduciarios y Otros Entes, por no contar con información suficiente, y porque de todos modos constituyen una participación marginal en la conformación del Sector Público Municipal No Financiero (SPMNF).

Las series fueron completadas con estimaciones de algunos municipios aislados, tanto en lo que respecta a ejecución presupuestaria como a la planta de personal y sector previsional, complementando con información de la

Contaduría General de la Provincia (en lo referente a transferencias de coparticipación), Tribunal de Cuentas Provincial, ARCA (ex-AFIP) y las propias ejecuciones presupuestarias de algunos pocos municipios, no informadas al SIPER, pero en ningún caso representaron un volumen mayor al 5 % del agregado de la APMNF. Esto también da una idea del resultado exitoso de las iniciativas de transparencia, y su buena acogida en el sector municipal en general.

Con relación a los ingresos por tasas y derechos municipales a partir de la información de la Base Pública de Tasas mencionada anteriormente y siguiendo la metodología desarrollada por la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios se realizó una sistematización de los conceptos recaudados por los Municipios y Comunas de la Provincia agrupando la información en Municipios de más de 10 mil habitantes y Municipios y Comunas de menos de 10 mil habitantes.

### **MARCO LEGAL PARA LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS**

La Constitución de la provincia de Entre Ríos postula ciertos objetivos de desarrollo económico y social y de integración de su territorio. Promueve el federalismo y el logro de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno. Asegura, por otra parte, la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder.

Además, dispone que los municipios están facultados para cobrar impuestos, tasas, derechos, regalías y contribuciones por mejoras. Los municipios ejercen de modo exclusivo su facultad de imposición respecto a personas, cosas o actividades sujetas a su jurisdicción, respetando los principios de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos provincial y federal. Esta última premisa es clave para impulsar cualquier tipo de iniciativa tendiente a coordinar ingresos fiscales, funciones y responsabilidades de gobierno y adoptar un conjunto de reglas fiscales y procedimientos presupuestarios básicos.

El régimen fiscal municipal dispone, además, de un régimen automático de coparticipación de recursos para los municipios y comunas que tiene en cuenta para la distribución primaria, las competencias, servicios y funciones de la Provincia y el conjunto de municipios, y para la distribución secundaria de los recursos tributarios, criterios objetivos de reparto que contemplan los principios de proporcionalidad y redistribución solidaridad, mediante aplicación de

indicadores devolutivos, redistributivos y de eficiencia fiscal que tiendan a lograr un grado equivalente de desarrollo y de calidad de vida de los habitantes.

Completa este marco para la coordinación fiscal provincial y municipal de la provincia de Entre Ríos las disposiciones que surgen de las leyes provinciales de adhesión al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y sus modificatorias.

La provincia de Entre Ríos ha adherido a cada modificación del Régimen, siendo la última la propiciada por el Consenso Fiscal 2021, cuya adhesión provincial fue realizada mediante la Ley N° 10.949. Asimismo, se encuentran vigentes los compromisos asumidos por el Gobierno Provincial en aspectos que vinculan a los Gobiernos Locales establecidos en el llamado Consenso Fiscal entre el Gobierno Nacional y las Provincias firmado en 2017.

Es importante señalar que, si bien la provincia no dispone de un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal para Municipios y Comunas, en la actualidad 21 municipios se encuentran adheridos al régimen federal de responsabilidad fiscal, y por lo tanto deben cumplir con las reglas fiscales y los procedimientos presupuestarios y de transparencia fiscal que forman parte de este acuerdo.

La responsabilidad sobre el seguimiento de las relaciones fiscales y financieras con los Municipios y Comunas se encuentra a cargo de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Esta Dirección General centraliza la información fiscal y financiera de los gobiernos locales al mismo tiempo que brinda asistencia y asesoramiento a los Municipios en cuestiones fiscales y financieras, particularmente en trámites que deban someterse a consideración ante el Estado Nacional o Provincial en cumplimiento de la legislación específica sobre la materia.

### **El régimen municipal de la provincia de Entre Ríos**

Entre Ríos presenta una variedad de situaciones con respecto al perfil de gestión de sus municipios. Un estudio reciente del Consejo Empresario de Entre Ríos (CEER) hace una síntesis de esta situación. Por un lado, están los municipios con mayor población –Paraná y Concordia– donde el gasto en personal es más elevado y, por ello, lo que reciben de coparticipación nacional y provincial no alcanza para pagar los salarios públicos. De aquí que estos municipios apelen con mayor intensidad al financiamiento por la vía de tasas y derechos municipales, en particular, tasas de comercio, de características muy similares al impuesto a los Ingresos Brutos. Según el CEER, esta situación no es deseable porque estas tasas municipales son altamente distorsivas para la producción y regresivas para la gente porque tienen efecto “cascada”. Es decir,

se acumulan en la cadena de valor tanto a nivel municipal, como ocurre con el Impuesto a los Ingresos Brutos a nivel provincial, haciendo que los costos de producir y los precios de los bienes que los vecinos consumen estén inflados. Por eso, es muy importante ser eficientes en la gestión municipal, evitando los excesos de personal, para tener municipios más productivos y fiscalmente saludables.

En el caso de los municipios del interior se observa una situación fiscal más holgada, con menos incidencia del gasto en personal y de las tasas municipales. Sin embargo, esto no debería ser un obstáculo para hacer un análisis más introspectivo en torno a la suficiencia y calidad de bienes públicos que los vecinos entrerrianos están recibiendo de los municipios.

Esta situación marca la importancia de los arreglos de coordinación fiscal intergubernamental para aunar esfuerzos en pos de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, armonizar tasas y brindar un marco de transparencia y previsibilidad a los sectores productivos para promover la inversión y la generación de empleo en un marco de mayor eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

En Argentina y en muchas provincias, como ocurre en Entre Ríos, en las últimas décadas se produjo una mayor descentralización de funciones y de facultades tributarias hacia los gobiernos locales. Esta descentralización requiere de permanentes ajustes y correcciones en su diseño para obtener los resultados esperados. Por otra parte, existe un reclamo cada vez más intenso de la necesidad de aliviar la carga tributaria, simplificar y armonizar los impuestos y las tasas que cobran la provincia y los municipios.

Territorialmente, la provincia de Entre Ríos se organiza en 17 departamentos, cada uno con su respectiva ciudad cabecera, que es asiento de autoridades políticas y referencia para la organización territorial de los servicios prestados por ésta (básicamente educación, salud, seguridad y justicia). También, a efectos catastrales, éstos se dividen en distritos. Sin embargo, el departamento carece de personalidad jurídica, y los intereses inherentes al gobierno local se administran mediante tres tipos de instituciones de diferente jerarquía, y con competencias diferenciadas en función del grado de autonomía que les confiere la legislación respectiva. Estos son, los municipios, las comunas y las juntas de gobierno.

Según la Ley Orgánica de Municipalidades N° 10.082, todo centro de población estable de más de 1.500 habitantes dentro de un ejido de hasta 75 km<sup>2</sup> adquiere el derecho de constituirse en un municipio, habiéndose declarado hasta la actualidad 83 en la provincia. De éstos, algunos técnicamente nunca han alcanzado este umbral de población, en tanto que otros se administran bajo

la órbita de municipios cercanos, como sucede característicamente en el municipio de Concordia.

Según la más reciente Ley de Comunas N° 10.644, sancionada en 2018, las comunidades cuya población estable legalmente determinada se encuentre entre 400 y 1.500 habitantes, se constituyen en comunas. Existen comunas de primera categoría (más de 700 habitantes y hasta 1.500), y de segunda categoría (entre 400 y 700). Actualmente existen en la provincia 83 comunas, siendo 16 las de primera categoría y 67 las de segunda categoría.

Los centros rurales más pequeños, con una cantidad inferior a los 400 habitantes, anteriormente llamados Juntas de Gobierno, se encontraban regidos por la Ley N° 7.555. Si bien ésta fue derogada por la Ley de Comunas, se estableció su ultraactividad para estos centros, hasta tanto adquieran el rango comunal o sean absorbidos por los territorios comunales (s/Dto. MGJ 110/2019). En contraste con las autoridades de municipios y comunas, que son electivas, las de las juntas de gobierno son designadas por el Poder Ejecutivo Provincial. Actualmente, los centros poblacionales representan un total de 95 con autoridades constituidas, y se agrupan en 4 categorías.

A diferencia de las Comunas, cuyo poder delegado en materia tributaria se desarrolla a semejanza de las potestades municipales, y además perciben recursos del sistema provincial de coparticipación de recursos, las de las juntas de gobierno están acotadas a la celebración de acuerdos para construcción de obras de interés vecinal por contribución de mejoras, con el consentimiento del 75% de los contribuyentes afectados, o por declaración de interés prioritario del ejecutivo provincial. Asimismo, perciben una asignación anual prevista en el presupuesto anual de la provincia.

De acuerdo con el último censo, 1.336.280 habitantes de la provincia se encontraban bajo jurisdicción municipal (93,7% de la población total de la Provincia), en tanto que 41.172 lo hacían bajo jurisdicción comunal (2,9%). No se puede determinar el número exacto de habitantes bajo jurisdicción de juntas de gobierno ya que no todas cuentan con límites jurisdiccionales establecidos.

### **Distribución de recursos a municipios y comunas**

Uno de los instrumentos fundamentales de la relación fiscal entre una Provincia y sus Municipios lo constituye el arreglo fiscal, por el que ambos niveles de gobierno deciden compartir las fuentes de renta genuinas que le permiten financiar su actividad, en orden de las competencias distribuidas entre éstos. Normalmente éste se expresa en un régimen de coparticipación, por el cual la provincia y sus municipios acuerdan compartir una parte del producido de los

impuestos que recauda la provincia entre sus municipios, en orden a evitar una concurrencia desordenada de los niveles de gobierno sobre las fuentes de recaudación, que usualmente lo constituyen la actividad económica y el patrimonio, como fuente de manifestación de riqueza.

Con la sanción de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos entre la Nación y las Provincias N° 20.221/73 (vigente con prórrogas sucesivas hasta 1987), éstas asumieron el compromiso de adoptar un régimen explícito de coparticipación de recursos con sus municipios. Con la Ley Convenio N° 23.548, sustitutiva de la primera y base del actual régimen de coparticipación de recursos de la Nación a las provincias, éstas se comprometen a distribuir a su vez a los municipios una porción de los fondos transferidos por dicho régimen, asegurando, según el inciso g) del art. 9° de la Ley "la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".

De este modo, la coparticipación se basa en leyes-convenio que establecen mecanismos de distribución de los recursos tributarios entre el nivel nacional de gobierno y las Provincias. A partir de su compromiso con la Nación, éstas aseguraron la existencia de los respectivos regímenes con los municipios. Las Constituciones provinciales suelen prescribir los lineamientos de cada régimen, así como en menor medida algún grado de división de potestades tributarias con el nivel local de gobierno. Las leyes orgánicas municipales y la normativa específica establecen los lineamientos de la relación fiscal y financiera entre la provincia y los municipios, y reglamentan el funcionamiento del régimen de coparticipación de recursos.

Con la sanción de la nueva Constitución Nacional, en 1994, la referencia a las relaciones fiscales intergubernamentales adquiere un rango constitucional, cuando la coparticipación a municipios ya lo tenía en todas las provincias antes de esa fecha.

En todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la distribución primaria, por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable (es decir, aquellos recursos que se declaran afectados para su distribución) entre los niveles de gobierno, y la distribución secundaria, por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

En la provincia de Entre Ríos, el régimen vigente de coparticipación a los municipios es el establecido por la Ley Provincial 8492 y sus modificatorias, en tanto que la distribución de recursos a las Comunas se regula por la Ley Provincial 10775.

Por basarse en una ley anterior a la sanción de la nueva Constitución Provincial, en 2008, el régimen debió adecuarse a las modificaciones

introducidas por ésta, especialmente las referidas en el art. 246, que resultan en la garantía inmovible de un porcentaje mínimo de distribución primaria de los recursos a municipios y comunas, a saber: 16% de los recursos tributarios provinciales y 18% de los recursos coparticipación federal de impuestos nacionales a los municipios, y 1% de ambos conceptos a las comunas. En el apartado VII se desarrolla su contenido con mayor detalle.

Asimismo, se garantiza en este artículo la distribución diaria y automática de estos recursos. También, la transferencia de competencias, servicios o funciones sólo con la respectiva asignación de recursos aprobada por ley y ratificada por ordenanza del municipio o comuna.

### **MARCO PARA PENSAR LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS**

Tanto la teoría como la práctica sugieren algunos principios generales a observar para potenciar los beneficios y minimizar los costos de la descentralización fiscal. Al respecto, el marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales del Banco Interamericano de Desarrollo plantea cuatro grandes reglas a tener en cuenta<sup>1</sup>.

En primer lugar, la experiencia internacional indica que las responsabilidades de gasto deben estar claramente definidas entre los distintos niveles de gobierno. La definición sobre quién hace qué debe basarse en la buena práctica internacional, buscando aplicar el principio de subsidiariedad por el cual los países, y en este caso que nos ocupa, los gobiernos subnacionales, asignan la responsabilidad de gasto al nivel de gobierno más cercano a los vecinos con capacidad para cumplirla.

Pero, debe tenerse en cuenta también la posible existencia de economías de escala y de externalidades en ciertos bienes y servicios públicos que hagan preferible una provisión más centralizada en ciertos casos.

Sin embargo, en la práctica suelen ser consideraciones distintas a la asignación óptima de funciones las que determinan la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno. Como resultado, muchas de las funciones de gasto son concurrentes, permitiendo algún grado de superposición entre los distintos niveles de gobierno. Cuando esta superposición es excesiva no es claro qué nivel de gobierno coordina, financia e implementa cada función. Esta superposición se encuentra acompañada de esfuerzos por limitar el grado de autoridad sobre las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales,

---

<sup>1</sup> Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Locales. Banco Interamericano de Desarrollo (2023).

generando una dinámica perversa conocida como descentralización parcial con potenciales implicancias negativas sobre la eficiencia en la prestación de servicios y la rendición de cuentas.

Un segundo principio es que los gobiernos locales deben contar con bases de ingresos propios adecuadas, conmensurables con las responsabilidades de gasto que le son asignadas. Existe evidencia sobre los beneficios de otorgar mayor autonomía a los municipios para determinar los niveles y la composición de sus ingresos. La experiencia de los países desarrollados con la descentralización fiscal muestra el elevado alineamiento entre el financiamiento propio y la provisión de servicios subnacionales, producto de la delegación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales.

Un tercer principio a considerar a la hora de pensar los arreglos fiscales con los gobiernos subnacionales son los sistemas de transferencias intergubernamentales, comúnmente llamados de coparticipación en nuestro país. Estos deben: (i) corregir desequilibrios verticales (diferencia entre gastos e ingresos propios de los gobiernos subnacionales) y horizontales (diferencia en capacidad fiscal y necesidades de gasto entre los gobiernos locales); (ii) proveer incentivos a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos; (iii) minimizar el nivel de discrecionalidad; y (iv) al mismo tiempo, adaptarse a cambios de circunstancias.

Finalmente, para promover la sostenibilidad fiscal e integridad, debe existir un conjunto de reglas fiscales y principios de transparencia que guíen la gestión fiscal para todos los niveles de gobierno.

Con este breve marco de referencia para evaluar el diseño de las relaciones fiscales intergubernamentales en el próximo capítulo se plantea un análisis de cómo están asignadas las competencias entre la provincia y los municipios, tanto el análisis del marco normativo como su distribución real.

## **CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA ASIGNACIÓN VERTICAL DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE GOBIERNO EN ENTRE RÍOS**

### **Revisión del marco normativo de asignación de responsabilidades**

Las competencias locales de los municipios entrerrianos están genéricamente comprendidas en la Sección IX de la Constitución Provincial, correspondiente al régimen municipal, y particularmente en el art. 240, entre cuyas atribuciones contempla la justicia de faltas y de paz, la preservación de “los sistemas locales de seguridad social existentes”, la atención primaria de la salud, a su requerimiento, y el poder de policía en las funciones esencialmente urbanísticas, como el tránsito, transporte y vialidad local, desarrollo edilicio, cementerios, abasto local, preservación del patrimonio histórico cultural, artístico y arquitectónico, protección ambiental, seguridad e higiene. Estas funciones, también enumeradas en las leyes orgánicas de municipios (Ley N° 10.027, art. 11) y de las comunas (Ley N° 10.644, art. 25), se reflejan en alguna medida al examinar el gasto bajo el criterio de clasificación por finalidad y función.

El Cuadro N° 1.1 presenta la asignación actual de funciones entre Provincia y Municipios, sobre la base de lo estipulado en la sección novena de la Constitución Provincial y las leyes orgánicas de municipios y comunas, pero también supletoriamente por las leyes provinciales que enmarcan la actividad esencial de la administración provincial (Ley de Educación, Ley de Seguridad Pública, Ley de Aguas, Reglamento Orgánico de Obras Sanitarias, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos-GIRSU, Fondo de Desarrollo y Conservación Vial, y sus respectivas normas complementarias), tal como se las menciona en la columna derecha.

## Cuadro N° 1.1 Asignación de funciones entre niveles de gobierno

FUNCION	PROVINCIAS	NIVEL MUNICIPAL	INSTRUMENTO
<b>1. Administración pública general</b>	Administración de todos los servicios provinciales Coordinación y supervisión de los gobiernos municipales	Regulación y control de las actividades locales, incluyendo la regulación del uso del suelo de acuerdo con las leyes provinciales y las licencias comerciales.	C.P. Art. 240 Ley Orgánica Municipal 10027 Ley Orgánica de Comunas 10644
<b>2. Orden público y seguridad</b>	Protección contra incendios (compartida) Justicia Policía (compartida).	Asistencia a la población en riesgo Protección contra incendios (compartida) Justicia de Faltas Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos de fuerzas de seguridad	Ley 9868 - Manejo y Prevención del Fuego Ley Orgánica Municipal 10027 Ley 5654 - Reglamento General de Policía
<b>3. Desarrollo económico y transportes</b>	Promoción económica Desarrollo de clusters Promoción y financiación de servicios económicos Generación y distribución de energía Construcción y mantenimiento de carreteras provinciales Mantenimiento de caminos rurales Transporte público (compartido) Turismo Gestión del patrimonio y de lugares históricos (compartida)	Planificación urbana Ordenación del territorio e infraestructura urbana Vialidad local Mercados Transporte público local y vialidad urbana Gestión del patrimonio y de lugares históricos (compartida) Gestión de infraestructura turística (hosterías y camping)	Ley 11142 Fondo de Desarrollo y Conservación Vial Ley 9946 Turismo Ley 11046 Patrimonio edilicio
<b>4. Protección del medioambiente</b>	Gestión de recursos naturales Regulación de la contaminación y GIRSU Alcantarillado (compartido)	Plazas públicas y zonas verdes Gestión de Residuos Sólidos Urbanos Alcantarillado (compartido)	Ley Provincial N° 10.311 GIRSU
<b>5. Vivienda, infraestructura y equipamiento urbano</b>	Regulación de servicios sanitarios y grandes obras de infraestructura Regulación de cementerios privados	Gestión de servicios sanitarios (compartida) Alumbrado público Gestión de cementerios municipales y regulación de cementerios privados	Reglamento Orgánico de Obras Sanitarias de la Provincia Reglamento Provincial de Agua y Cloaca Ley 9172 de Aguas Ley 7123 Cementerios Privados
<b>6. Salud</b>	Atención médica (compartida) Atención primaria de salud (compartida) Prevención de la salud (compartida)	Atención primaria de salud (compartida) Prevención de la salud (compartida) Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos	Resoluciones del Ministerio de Salud Ley Orgánica Municipal 10027
<b>7. Cultura y ocio</b>	Fomento del Deporte Fomento del Arte y Cultura. Gestión de espacios artísticos Bibliotecas Populares	Becas y subsidios Integración del Consejo Provincial de Cultura Subsidios y exenciones a Bibliotecas Populares	Leyes 8347 y 10373 Fomento del Deporte Leyes 10740 y 10911 Gestión del Patrimonio Cultural Ley 11002 Fondo Editorial Ley 10928 Consejo Provincial de Cultura Ley 8092 Bibliotecas Populares
<b>8. Educación</b>	Educación primaria Enseñanza secundaria, incluida la formación profesional y técnica Enseñanza superior (compartida)	Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos	Ley Provincial de Educación 9890
<b>9. Asistencia social</b>	Régimen previsional (concurrente) Subsidios de desempleo (compartidos)	Régimen previsional (concurrente) Subsidios personales	Ley N° 8.732 Régimen de jubilaciones y pensiones de la Provincia C.P. Art. 240

Fuente: Elaborado en base a la Constitución Provincial y a Legislación Provincial y Local

En relación a lo que acontece en otras provincias, el sistema municipal entrerriano muestra una mayor incidencia en los gastos correspondientes a la prestación del servicio de agua y cloacas. Sobre 122 prestadores en el territorio provincial, 73 son municipales, de los cuales 37 cubren la prestación de los servicios sanitarios en su conjunto, en tanto que 32 sólo cubren los servicios cloacales, y sólo 4 el servicio de agua potable exclusivamente. Esta presencia se extiende a varios gobiernos comunales y Juntas de Gobierno, en todos los casos por delegación de la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, que es el órgano rector de la prestación de los servicios sanitarios en todo el territorio provincial. En el resto de las localidades, el servicio de agua y cloacas es cubierto por Cooperativas, que abastecen incluso a barrios periféricos del municipio de Concordia, en cuyo casco céntrico el servicio es municipal. Hay excepcionalmente un consorcio vecinal.

El otro rasgo particular del sistema municipal entrerriano que se desarrolla más adelante, es el sistema previsional local. En particular, hay 20 municipios que cuentan con cajas de previsión propias para los empleados municipales.

### **Sistematización y consolidación de los gastos según carácter económico y finalidad y función de la provincia y los municipios**

Una vía para caracterizar la efectiva participación de los distintos niveles de gobierno en la prestación de servicios a la comunidad, lo constituye el análisis de su ejecución presupuestaria. De su estudio emana la magnitud y el carácter de esta intervención, y este conocimiento lo provee el correcto y oportuno empleo de los clasificadores presupuestarios, previstos en los sistemas de administración financiera. La clasificación del gasto más apropiada para esta caracterización la provee el clasificador de "Finalidad y Función". De no estar disponible ésta, la clasificación "Institucional" o por "Programas", puede ofrecer supletoriamente información complementaria que permite aproximar el perfil funcional del gasto de una jurisdicción.

Sin embargo, el empleo de la clasificación por finalidad y función no parece haberse extendido en el programa de transparencia fiscal municipal, de modo que sólo una colección insuficiente de municipios produce información compatible con esta clasificación. De este modo, se pierde la oportunidad de conocer de manera fehaciente la composición finalitaria del gasto, una caracterización fundamental para evaluar aspectos críticos de las políticas públicas locales, como la correspondencia fiscal de contribuyentes y beneficiarios de servicios fundamentales como el Alumbrado, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) y los Servicios Sanitarios, o la participación subsidiaria del municipio en servicios esencialmente provinciales, como la educación, la salud y la seguridad.

La información disponible en páginas municipales tampoco permite una estimación adecuada del gasto por esta clasificación, por lo que se recomienda implementar su publicación mediante un clasificador estandarizado para todas las jurisdicciones, tal como el provisto en el Clasificador Presupuestario para el Sector Público Municipal, desarrollado por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina ([www.foropresupuesto.org.ar](http://www.foropresupuesto.org.ar)).

De este modo, sólo puede afirmarse que al cierre de 2023 (último ejercicio completo disponible), el gasto previsional representó el 3,4% del gasto total de la APMNF, y el pago de intereses de la deuda es sólo del 0,2%.

A modo de referencia, puede tomarse la recaudación de algunas tasas, presuntamente de afectación específica a servicios urbanos determinados, como indiciarias del gasto mínimo incurrido en estas funciones. El Cuadro N° 1.2 muestra la recaudación de algunas de estas tasas en 2023, y la proporción que éstas representan en el gasto total de la Administración Pública Municipal No Financiera (APMNF). Como lo sugieren las proporciones obtenidas, no puede tomarse su producido como una referencia absoluta al gasto en la función respectiva, por cuanto justamente interesa conocer por separado la correspondencia entre gastos e ingresos para evaluar cuestiones básicas de la política tributaria municipal.

**Cuadro N°1.2. Consolidado APMNF de la Provincia de Entre Ríos  
2023. Recaudación de tasas municipales seleccionadas como % del Gasto  
APMNF.**

<b>Producido de Tasas Municipales</b>	<b>% GastoTotal APMNF</b>
Alumbrado Público	2,6%
Servicios Sanitarios	1,9%
Cementerio y Servicios Funebres	0,3%

Fuente: Elaborado en base a SIPIF

Otra referencia al gasto en funciones no convencionales para la competencia municipal, la proveen las transferencias, de montos poco significativos, pero bastante diversificadas, que los municipios efectúan a unidades organizativas provinciales que suministran servicios educativos, sanitarios y de seguridad, generalmente para mantenimiento edilicio o de asistencia para gastos de funcionamiento. La información publicada por un reducido número de municipios sugiere que cada función puede alcanzar una participación de hasta el 2% del gasto total, teniendo en cuenta que prácticamente no existe en los municipios personal afectado a esta función.

Análogamente, la proporción de personal asignado a los concejos deliberantes es indiciario de la proporción de gasto que éstos podrían absorber, asociado a la función legislativa, y que podría estimarse en 2,5% del gasto total.

Es del interés de este trabajo, acceder a información que permita una mejor estimación de la participación de las demás finalidades, fundamentalmente del Gasto Social (que comprende al sistema previsional y los servicios urbanos), así como algunas funciones seleccionadas de la Administración Gubernamental, como la formación y sanción legislativa y la justicia local.

## **Gasto según clasificación Económica y por Objeto. Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento**

Para efectuar este análisis se dispuso de información para un último ejercicio completo, correspondiente al año 2023. En este informe de avance se adelanta, además información relativa al cierre del tercer trimestre de 2024, disponible en todos los casos en el sistema de consultas del SIPER. Como se explica más arriba, se presentan los datos del consolidado municipal, para luego exponer de forma diferenciada los del conjunto de municipios de más de 10.000 habitantes, en oposición a los de menor tamaño.

Los datos de ejecución presupuestaria se presentan en un consolidado de Administración Central más Organismos Descentralizados (AC+OD), en primera instancia, y luego se agregan los Institutos de seguridad social locales (ISS), para conformar así el agregado de la Administración Pública Municipal No Financiera (APMNF).

### **Resultados**

En términos de resultado corriente, el agregado de AC+OD presenta para el cierre del ejercicio 2023 un ahorro corriente del 19,4% de los recursos, que contrasta con el superávit operativo de los ISS locales (58,4%), llevando el resultado económico de la APMNF al 22,6% en términos de los recursos del conjunto de los municipios.

El efecto del superávit de los ISS es más definitivo en términos del resultado financiero: el déficit financiero del AC+OD fue en 2023 del 1,6% de los recursos, pero se revierte a un superávit del 2,9% de la APMNF, por efecto del saldo superavitario de los ISS (57,3%).

Al tercer trimestre de 2024, los indicadores de resultados son comparativamente más holgados, en correspondencia con la estacionalidad del gasto, por lo que se espera incorporar para el informe final los datos de cierre del ejercicio 2024, a efectos de proveer una mejor comparabilidad del desempeño fiscal y financiero del consolidado municipal.

En efecto, el resultado económico de AC+OD alcanza al 24,6% en términos del total de recursos, y este saldo mejora levemente en el agregado de la APMNF (24,8%), por efecto del resultado de los ISS (30,2%). El efecto de la estacionalidad es mayor en el resultado financiero, tanto de AC+OD (14,5%), como de la APMNF (14,9%), que mejora por el aporte del superávit de los ISS (30,9%).

## **Recursos APMNF**

La estructura de los recursos municipales, algo que se profundizará en la próxima sección, muestra un sistema rentístico con una autonomía financiera intermedia, considerada en el contexto del conjunto de las Provincias. El consolidado municipal alcanzó en 2023 una autonomía financiera de 39,9%, medida por la proporción de los recursos corrientes propios respecto del total de recursos. Si sólo se considera el consolidado AC+OD, esta proporción disminuye ligeramente (38,2%), lo que estaría mostrando un efecto benéfico del desempeño financiero de los ISS.

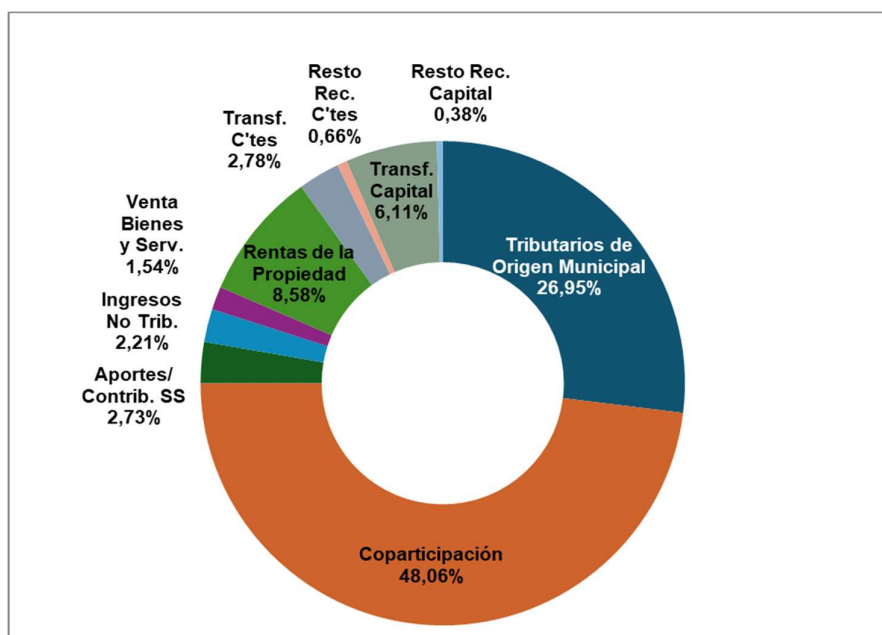
Se destaca en la estructura de ingresos municipal el peso, en primer lugar, de los ingresos tributarios corrientes de extraña jurisdicción, procedentes del régimen de coparticipación, y que representan el 48,1% de los recursos totales en 2023.

Los recursos corrientes de origen municipal comprenden las tasas que los municipios recaudan sobre la propiedad inmueble y la actividad comercial, básicamente, así como las aplicadas a servicios específicos, como los sanitarios, y el alumbrado, entre los más significativos. Este conjunto de tributos locales representó en 2023 un 27,0% de los recursos totales. En el apartado sexto se aborda un análisis pormenorizado de las tasas municipales, así como los aspectos relativos a las potestades tributarias locales.

Destaca por su participación, dentro de los recursos propios, los ingresos por rentas de la propiedad, no sólo por los ISS, sino también en la AC. Este rubro se integra casi exclusivamente con los intereses de las inversiones financieras, y representó en 2023, para toda la APMNF, el 8,6% del total de recursos.

Aportan al sistema, en orden decreciente, las transferencias de capital (6,1%), las transferencias corrientes (2,8%), y los aportes y contribuciones a la seguridad social (2,7%), correspondientes a las 20 cajas municipales del sistema.

**Gráfico 1.1. Composición de los recursos municipales por grandes rubros. Año 2023 en % del total de recursos**



Fuente: Elaborado en base a SIPIF

### **Gastos APMNF**

El gasto corriente del consolidado municipal absorbió en 2023 las tres cuartas partes del gasto total de la APMNF. El gasto en personal representó el 45,2% del gasto total, imputado casi exclusivamente a las dependencias de la Administración Central. El gasto en bienes y servicios no personales representó otro 20,1%, completando así un 65,3% de gastos de funcionamiento. Las transferencias corrientes (6,0%) y las prestaciones de la seguridad social (2,8%) completaron las partidas del gasto corriente.

**Cuadro 1.3. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la APMNF  
Consolidada. Cierre 2023. \$ Millones**

<b>Partida</b>	<b>AC+OD</b>	<b>ISS</b>	<b>APMNF</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>203.543</b>	<b>17.996</b>	<b>221.539</b>
Ingresos Tributarios	177.451	267	177.718
De Origen Municipal	63.859	0	63.859
De Origen Provincial	35.748	0	35.748
De Origen Nacional	77.844	267	78.111
Aportes y contribuciones a la seguridad social	0	6.472	6.472
Ingresos No Tributarios	5.125	106	5.231
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	3.644	4	3.648
Rentas de la Propiedad	10.368	9.950	20.318
Transferencias Corrientes	6.352	243	6.596
Ingresos de Operación	603	953	1.555
<b>Gastos corrientes</b>	<b>163.618</b>	<b>7.480</b>	<b>171.098</b>
Gastos de consumo (Gastos realizados por la Administración Municipal)	149.574	645	150.219
Remuneraciones	103.535	452	103.987
Bienes y servicios	45.956	201	46.157
Otros gastos	83	1	84
Intereses y otras rentas de la propiedad	431	0	431
Prestaciones de la seguridad social	0	6.423	6.423
Impuestos directos	0	16	16
Otras pérdidas	-203	5	-198
Transferencias corrientes	13.787	20	13.807
Gastos de operación	29	363	392
<b>RESULTADO ECONOMICO (I - II) AHORRO / DESAHORRO</b>	<b>39.524</b>	<b>10.516</b>	<b>50.040</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>15.354</b>	<b>30</b>	<b>15.384</b>
Recursos Propios de Capital	893	2	895
Transferencias de capital	14.446	28	14.474
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de políticas públicas)	15	0	15
<b>Gastos de capital</b>	<b>58.677</b>	<b>208</b>	<b>58.885</b>
Inversión real directa	58.095	200	58.295
Transferencias de capital	582	8	590
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	0	0	0
<b>TOTAL RECURSOS (I + IV)</b>	<b>218.897</b>	<b>18.026</b>	<b>236.922</b>
<b>TOTAL GASTOS (II + V)</b>	<b>222.295</b>	<b>7.688</b>	<b>229.983</b>
<b>TOTAL GASTOS PRIMARIOS (VII - Intereses(*))</b>	<b>221.868</b>	<b>7.688</b>	<b>229.556</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO ANTES DE LAS CONTRIBUCIONES (VI - VII)</b>	<b>-3.398</b>	<b>10.338</b>	<b>6.940</b>
Contribuciones figurativas para financiaciones corrientes	259	0	259
Gastos figurativos para transacciones corrientes	259	0	259
<b>RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII + X - XI)</b>	<b>-2.972</b>	<b>10.338</b>	<b>7.366</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO (IX + X - XI)</b>	<b>-3.398</b>	<b>10.338</b>	<b>6.940</b>
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>15.258</b>	<b>1.854</b>	<b>17.112</b>
<b>Aplicaciones financieras</b>	<b>13.632</b>	<b>11.436</b>	<b>25.067</b>
<b>RESULTADO FINAL (XIII + XIV - XV)</b>	<b>-1.771</b>	<b>756</b>	<b>-1.016</b>

Fuente: Elaborado en base a SIPIF

El gasto de capital se conformó mayoritariamente por la inversión real directa, y en 2023 representó 25,6% del gasto total, un porcentaje relativamente elevado en el contexto del sistema municipal argentino. No obstante, hay que señalar que una alta proporción de estos gastos contaron con financiamiento del

Gobierno nacional y provincial mediante transferencias para financiar gastos de capital. No se dispone del detalle del perfil finalitario del gasto de inversión.

**Cuadro 1.4. Indicadores de gestión del Sector Público Municipal Consolidado. Cierre 2023.**

Partida	AC+OD	ISS	APMNF
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	19,4%	58,4%	22,6%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	-1,6%	57,3%	2,9%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	41,1%	61,2%	42,7%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	1,24	0,04	1,10
Gasto en Personal/Gasto Total	46,6%	5,9%	45,2%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	20,7%	2,6%	20,1%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	0,0%	83,5%	2,8%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	6,2%	0,3%	6,0%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	0,2%	5,0%	0,3%
Gasto de Capital/Gasto Total	26,4%	2,7%	25,6%
Recursos Corrientes Propios (\$ Mill.)	83.598,43	11.013,46	94.611,90
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones (\$ Mill.)	119.944,30	6.982,49	126.926,79
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	38,2%	61,1%	39,9%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	54,8%	38,7%	53,6%
Recursos de Capital/Recursos Totales	7,0%	0,2%	6,5%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	24,6%	13,3%	24,6%
Financiamiento/Gasto de Capital	21,5%	15,9%	21,5%
Recursos Propios/Gasto de Capital	53,8%	70,8%	53,9%

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF

Los indicadores de gestión muestran que el sector de ISS concentra el 83,5% del gasto en las prestaciones de la seguridad social, aplicando su excedente financiero (57,3% del total de sus ingresos) a distintos instrumentos de inversión, lo que incluye préstamos a la administración central municipal.

Por otra parte, las transferencias de capital, mayormente procedentes del sector público nacional en 2023 (72,8% del total de transferencias de capital), cubrieron un equivalente a 24,6% del gasto de capital, correspondiendo una porción no determinada al endeudamiento público o a la disminución de la inversión financiera.

El Cuadro 1.5. detalla el AIF del consolidado de la APMNF correspondiente a los 26 municipios de la Provincia que superan los 10.000 habitantes (según el último censo demográfico de 2022). Los indicadores de resultados muestran a este conjunto con una solvencia operativa ligeramente superior a la del consolidado (23,0% vs. 22,6% del consolidado respecto de los ingresos corrientes), pero un indicador de resultado financiero ligeramente inferior (2,4% vs. 2,9% respecto de los ingresos totales), consistente con una incidencia levemente mayor del gasto de capital (26,0% del gasto total vs. 25,6% del consolidado).

Asimismo, el mayor déficit financiero de la AC de este subgrupo (2,1% vs. 1,6% del consolidado), mostraría el efecto del excedente financiero de las cajas municipales (53,2%) en la reversión del déficit de AC.

También se observa en este subgrupo un indicador mayor de autofinanciamiento, si se lo mide por la relación entre el gasto en personal y los recursos corrientes propios. Mientras que en el consolidado de la APMNF este ratio alcanzó a 1,1 en 2023, para el consolidado alcanza a 1. La razón de recursos propios sobre el gasto de capital es también ligeramente mayor en el subgrupo de ciudades (55,0%) respecto del consolidado (53,6%).

**Cuadro 1.5. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento de la APMNF. 26 ciudades. Cierre 2023. \$ Millones**

Partida	AC+OD	ISS	APMNF
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>164.946</b>	<b>15.768</b>	<b>180.714</b>
Ingresos Tributarios	142.846	267	143.112
De Origen Municipal	59.552	0	59.552
De Origen Provincial	31.028	0	31.028
De Origen Nacional	52.266	267	52.532
Aportes y contribuciones a la seguridad social	0	6.162	6.162
Ingresos No Tributarios	4.156	79	4.234
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	3.307	4	3.311
Rentas de la Propiedad	9.539	8.425	17.964
Transferencias Corrientes	4.674	243	4.918
Ingresos de Operación	424	588	1.012
<b>Gastos corrientes</b>	<b>132.040</b>	<b>7.180</b>	<b>139.220</b>
Gastos de consumo (Gastos realizados por la Administración Municipal)	121.600	578	122.178
Remuneraciones	85.737	399	86.136
Bienes y servicios	35.830	178	36.008
Otros gastos	33	1	34
Intereses y otras rentas de la propiedad	379	0	379
Prestaciones de la seguridad social	0	6.203	6.203
Impuestos directos	0	16	16
Otras pérdidas	-260	0	-259
Transferencias corrientes	10.321	20	10.341
Gastos de operación	0	363	363
<b>RESULTADO ECONOMICO (I - II) AHORRO / DESAHORRO</b>	<b>32.906</b>	<b>8.588</b>	<b>41.494</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>12.076</b>	<b>30</b>	<b>12.106</b>
Recursos Propios de Capital	211	2	213
Transferencias de capital	11.865	28	11.892
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de políticas públicas)	0	0	0
<b>Gastos de capital</b>	<b>48.785</b>	<b>206</b>	<b>48.990</b>
Inversión real directa	48.430	198	48.628
Transferencias de capital	355	8	363
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	0	0	0
<b>TOTAL RECURSOS (I + IV)</b>	<b>177.022</b>	<b>15.798</b>	<b>192.820</b>
<b>TOTAL GASTOS (II + V)</b>	<b>180.824</b>	<b>7.386</b>	<b>188.211</b>
<b>TOTAL GASTOS PRIMARIOS (VII - Intereses(*))</b>	<b>180.450</b>	<b>7.386</b>	<b>187.836</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO ANTES DE LAS CONTRIBUCIONES (VI - VII)</b>	<b>-3.803</b>	<b>8.412</b>	<b>4.609</b>
Contribuciones figurativas para financiaciones corrientes	259	0	259
Gastos figurativos para transacciones corrientes	259	0	259
<b>RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII + X - XI)</b>	<b>-3.428</b>	<b>8.412</b>	<b>4.984</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO (IX + X - XI)</b>	<b>-3.803</b>	<b>8.412</b>	<b>4.609</b>
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>12.459</b>	<b>827</b>	<b>13.286</b>
<b>Aplicaciones financieras</b>	<b>10.701</b>	<b>9.121</b>	<b>19.822</b>
<b>RESULTADO FINAL (XIII + XIV - XV)</b>	<b>-2.045</b>	<b>118</b>	<b>-1.927</b>

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF. Municipios de +10.000 habitantes según CNPHV 2022.

**Cuadro 1.6. Indicadores de gestión del Sector Público Municipal. 26 Ciudades. Cierre 2023.**

Partida	AC+OD	ISS	APMNF
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	19,9%	54,5%	23,0%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	-2,1%	53,2%	2,4%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	46,7%	57,7%	47,6%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	1,11	0,04	1,00
Gasto en Personal/Gasto Total	47,4%	5,4%	45,8%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	19,8%	2,4%	19,1%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	0,0%	84,0%	3,3%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	5,7%	0,3%	5,5%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	0,1%	5,1%	0,3%
Gasto de Capital/Gasto Total	27,0%	2,8%	26,0%
Recursos Corrientes Propios (\$ Mill.)	76.977,96	9.096,53	86.074,48
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones (\$ Mill.)	87.968,01	6.671,95	94.639,96
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	43,5%	57,6%	44,6%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	49,7%	42,2%	49,1%
Recursos de Capital/Recursos Totales	6,8%	0,2%	6,3%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	24,3%	13,4%	24,3%
Financiamiento/Gasto de Capital	20,8%	15,5%	20,7%
Recursos Propios/Gasto de Capital	54,9%	71,1%	55,0%

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF.

En el subgrupo de pequeños municipios se observan también divergencias poco significativas respecto del consolidado, en sentido contrario del subgrupo de las 26 ciudades. Para los indicadores de resultados, se observa una solvencia operativa ligeramente inferior a la del consolidado (20,9% vs. 22,6% respecto de los ingresos corrientes), pero un indicador de resultado financiero mayor (5,3% vs. 2,9% respecto de los ingresos totales), también coherente con una menor incidencia del gasto de capital (23,7% del gasto total vs. 25,6% del consolidado).

Adicionalmente, como en este subgrupo ya se observa un resultado financiero positivo de la AC (1,0% vs. déficit de 1,6% del consolidado), se adiciona un efecto del mayor excedente financiero de las cajas municipales (86,4%) en el resultado financiero.

Inversamente, se observa en este subgrupo un autofinanciamiento sensiblemente menor, si se lo mide por la relación entre el gasto en personal y los recursos corrientes propios. Mientras que en el consolidado de la APMNF este ratio alcanzó a 1,1 en 2023, para el conjunto de ciudades disminuye a menos de la mitad (2,09). La razón de recursos propios sobre el gasto de capital también acompaña este rasgo, siendo menor en el subgrupo de pequeños municipios (48,5%) respecto del consolidado (53,6%).

**Cuadro 1.7. Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Municipal. Municipios de menos de 10.000 habitantes. Cierre 2023. \$ Millones**

<b>Partida</b>	<b>AC+OD</b>	<b>ISS</b>	<b>APMNF</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>38.597</b>	<b>2.227</b>	<b>40.824</b>
Ingresos Tributarios	34.605	0	34.605
De Origen Municipal	4.307	0	4.307
De Origen Provincial	4.720	0	4.720
De Origen Nacional	25.579	0	25.579
Aportes y contribuciones a la seguridad social	0	311	311
Ingresos No Tributarios	970	27	997
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	336	0	336
Rentas de la Propiedad	829	1.525	2.354
Transferencias Corrientes	1.678	0	1.678
Ingresos de Operación	179	365	543
<b>Gastos corrientes</b>	<b>31.578</b>	<b>300</b>	<b>31.878</b>
Gastos de consumo (Gastos realizados por la Administración Municipal)	27.974	67	28.042
Remuneraciones	17.798	53	17.851
Bienes y servicios	10.126	23	10.149
Otros gastos	50	0	50
Intereses y otras rentas de la propiedad	52	0	52
Prestaciones de la seguridad social	0	220	220
Impuestos directos	0	0	0
Otras pérdidas	57	4	61
Transferencias corrientes	3.466	0	3.466
Gastos de operación	29	0	29
<b>RESULTADO ECONOMICO (I - II) AHORRO / DESAHORRO</b>	<b>6.618</b>	<b>1.927</b>	<b>8.545</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>3.278</b>	<b>0</b>	<b>3.278</b>
Recursos Propios de Capital	682	0	682
Transferencias de capital	2.581	0	2.581
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de políticas públicas)	15	0	15
<b>Gastos de capital</b>	<b>9.892</b>	<b>2</b>	<b>9.894</b>
Inversión real directa	9.665	2	9.667
Transferencias de capital	227	0	227
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	0	0	0
<b>TOTAL RECURSOS (I + IV)</b>	<b>41.875</b>	<b>2.227</b>	<b>44.102</b>
<b>TOTAL GASTOS (II + V)</b>	<b>41.470</b>	<b>302</b>	<b>41.772</b>
<b>TOTAL GASTOS PRIMARIOS (VII - Intereses(*))</b>	<b>41.418</b>	<b>302</b>	<b>41.720</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO ANTES DE LAS CONTRIBUCIONES (VI - VII)</b>	<b>404</b>	<b>1.926</b>	<b>2.330</b>
Contribuciones figurativas para financiaciones corrientes	0	0	0
Gastos figurativos para transacciones corrientes	0	0	0
<b>RESULTADO PRIMARIO (VI - VIII + X - XI)</b>	<b>457</b>	<b>1.926</b>	<b>2.382</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO (IX + X - XI)</b>	<b>404</b>	<b>1.926</b>	<b>2.330</b>
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>2.800</b>	<b>1.026</b>	<b>3.826</b>
<b>Aplicaciones financieras</b>	<b>2.930</b>	<b>2.314</b>	<b>5.245</b>
<b>RESULTADO FINAL (XIII + XIV - XV)</b>	<b>274</b>	<b>637</b>	<b>911</b>

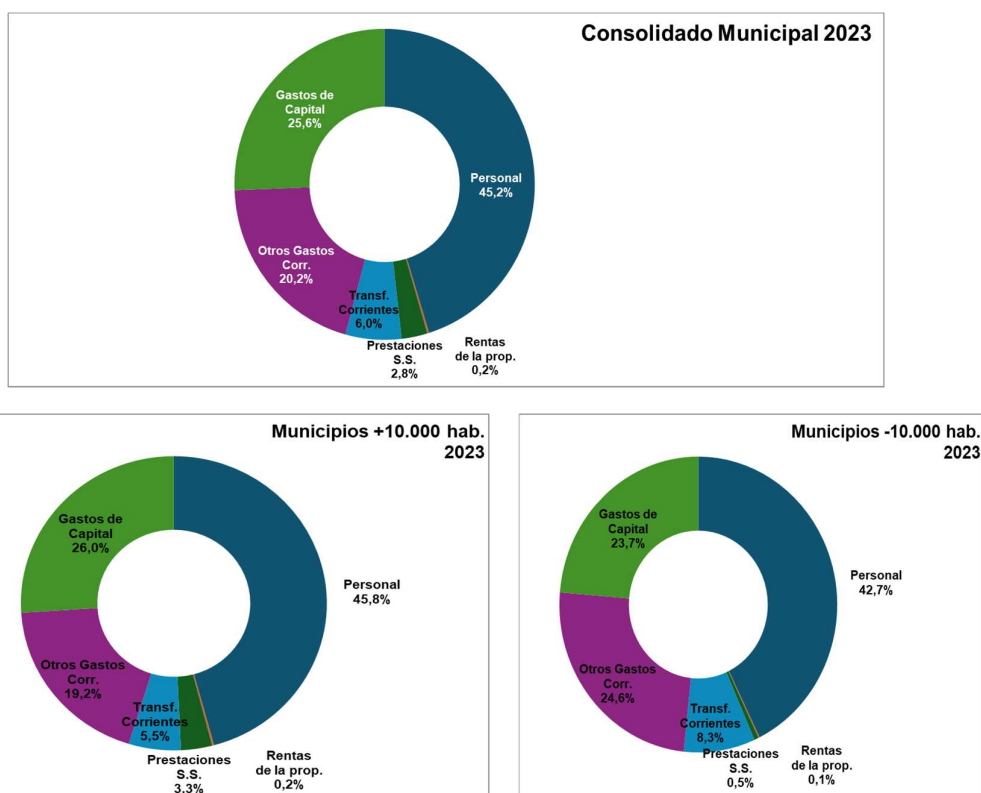
Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF. Municipios de hasta 10.000 habitantes según CNPHV 2022.

**Cuadro 1.8. Indicadores de gestión del Sector Público Municipal.  
Municipios de hasta 10.000 habitantes. Cierre 2023.**

Partida	AC+OD	ISS	APMNF
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	17,1%	86,5%	20,9%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	1,0%	86,4%	5,3%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	17,2%	86,1%	20,9%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	2,69	0,03	2,09
Gasto en Personal/Gasto Total	42,9%	17,5%	42,7%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	24,4%	7,7%	24,3%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	0,0%	72,7%	0,5%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	8,4%	0,0%	8,3%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	0,5%	1,4%	0,5%
Gasto de Capital/Gasto Total	23,9%	0,6%	23,7%
Recursos Corrientes Propios (\$ Mill.)	6.620,48	1.916,94	8.537,41
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones (\$ Mill.)	31.976,29	310,54	32.286,83
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	15,8%	86,1%	19,4%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	76,4%	13,9%	73,2%
Recursos de Capital/Recursos Totales	7,8%	0,0%	7,4%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	26,1%	0,0%	26,1%
Financiamiento/Gasto de Capital	25,4%	56,6%	25,4%
Recursos Propios/Gasto de Capital	48,5%	43,4%	48,5%

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF.

**Gráfico 1.1. Composición del gasto municipal consolidado en 2023.  
Total APMNF y agrupamientos de más y de hasta 10.000 habitantes.**



Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF.

### **Tercer Trimestre de 2024**

Los indicadores de la cuenta AIF al tercer trimestre de 2024 muestran una mejora en los indicadores de resultado, fundamentalmente imputables a la estacionalidad del gasto. Sin embargo, en términos de la calidad del gasto y del desempeño tributario local, estarían mostrando un deterioro generalizado de los indicadores de gestión.

Por una parte, tanto la solvencia operativa, reflejada en la relación del resultado corriente con los ingresos corrientes, mejora ligeramente en 2024 (24,8% vs. 22,6% en 2023). Del mismo modo, lo hace el resultado financiero como razón de los ingresos totales (14,9% vs. 2,9%), teniendo en cuenta que se espera una desmejora al cierre, por la fuerte estacionalidad del último trimestre ante el pago del medio SAC y la ejecución de obra pública y bienes de consumo.

No obstante, los demás indicadores mostrarían que en 2024 la APMNF ha enfrentado condiciones más restrictivas para la ejecución de sus presupuestos. La autonomía financiera, medida por el peso de los ingresos corrientes propios sobre el total de ingresos, cae de 39,9% en 2023 a 38,1% al tercer trimestre de 2024. Consecuentemente, la relación Gasto en Personal sobre Ingresos Corrientes Propios aumenta, de 1,1 a 1,2, debido también a la mayor incidencia del gasto en personal (45,2% a 54,8%), y de los gastos de funcionamiento en general (65,3% a 79,2%). El correlato de este fenómeno es el desplome del gasto de capital (25,6% a 12,3%), cuya participación no se recuperaría en el último trimestre de 2024.

Los recursos de capital también se desploman dentro de la estructura rentística municipal (6,5% a 0,8%), por la casi desaparición de las transferencias de origen nacional.

Los indicadores de los ISS no contribuyen a mejorar este panorama. El resultado financiero cae al tercer trimestre de 2024 respecto de 2023 (57,3% a 30,0%), fundamentalmente por la ejecución sensiblemente menor de las rentas de la propiedad, del mismo modo que se incrementa el peso de las prestaciones de la seguridad social en el total del gasto (83,5% a 87,3%).

**Cuadro 1.9. Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público Municipal Consolidado. III Trimestre 2024. \$ Millones**

<b>Partida</b>	<b>AC+OD</b>	<b>% AC+OD</b>	<b>ISS</b>	<b>APMNF</b>	<b>% APMNF</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>390.827</b>	<b>99,2%</b>	<b>11.925</b>	<b>402.752</b>	<b>99,2%</b>
Ingresos Tributarios	361.074	91,6%	274	361.348	89,0%
De Origen Municipal	122.811	31,2%	0	122.811	30,2%
De Origen Provincial	77.108	19,6%	0	77.108	19,0%
De Origen Nacional	161.155	40,9%	274	161.429	39,7%
Aportes y contribuciones a la seguridad social	11	0,0%	7.794	7.804	1,9%
Ingresos No Tributarios	9.372	2,4%	112	9.484	2,3%
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	5.852	1,5%	6	5.858	1,4%
Rentas de la Propiedad	12.276	3,1%	2.857	15.132	3,7%
Transferencias Corrientes	1.572	0,4%	272	1.845	0,5%
Ingresos de Operación	671	0,2%	610	1.281	0,3%
<b>Gastos corrientes</b>	<b>294.560</b>	<b>87,4%</b>	<b>8.328</b>	<b>302.888</b>	<b>87,7%</b>
Remuneraciones	188.717	56,0%	648	189.365	54,8%
Bienes y servicios	83.864	24,9%	346	84.211	24,4%
Otros gastos	304	0,1%	2	305	0,1%
Intereses y otras rentas de la propiedad	1.184	0,4%	0	1.184	0,3%
Prestaciones de la seguridad social	0	0,0%	7.304	7.304	2,1%
Impuestos directos	0	0,0%	2	2	0,0%
Otras pérdidas	160	0,0%	5	165	0,0%
Transferencias corrientes	20.244	6,0%	20	20.264	5,9%
Gastos de operación	87	0,0%	0	87	0,0%
<b>RESULTADO ECONOMICO (I - II) AHORRO / DESAHORRO</b>	<b>96.267</b>	<b>24,4%</b>	<b>3.597</b>	<b>99.864</b>	<b>24,6%</b>
<b>Recursos de Capital</b>	<b>3.331</b>	<b>0,8%</b>	<b>29</b>	<b>3.360</b>	<b>0,8%</b>
<b>Gastos de capital</b>	<b>42.518</b>	<b>12,6%</b>	<b>41</b>	<b>42.558</b>	<b>12,3%</b>
Inversión real directa	41.262	12,2%	41	41.303	12,0%
Transferencias de capital	1.256	0,4%	0	1.256	0,4%
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	0	0,0%	0	0	0,0%
<b>TOTAL RECURSOS (I + IV)</b>	<b>394.158</b>	<b>100,0%</b>	<b>11.954</b>	<b>406.112</b>	<b>100,0%</b>
<b>TOTAL GASTOS (II + V)</b>	<b>337.078</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.368</b>	<b>345.446</b>	<b>100,0%</b>
<b>RESULTADO FINANCIERO (IX + X - XI)</b>	<b>57.080</b>	<b>14,5%</b>	<b>3.585</b>	<b>60.665</b>	<b>14,9%</b>
<b>Fuentes Financieras</b>	<b>23.142</b>	<b>5,9%</b>	<b>857</b>	<b>23.999</b>	<b>5,9%</b>
<b>Aplicaciones financieras</b>	<b>69.016</b>	<b>20,5%</b>	<b>2.978</b>	<b>71.994</b>	<b>20,8%</b>

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF.

**Cuadro 1.10. Indicadores de desempeño fiscal del Sector Público Municipal Consolidado. III Trimestre 2024. \$ Millones y %**

Partida	AC+OD	ISS	APMNF
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	24,6%	30,2%	24,8%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	14,5%	30,0%	14,9%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	38,6%	30,1%	38,4%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	125,0%	18,1%	122,5%
Gasto en Personal/Gasto Total	56,0%	7,7%	54,8%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	24,9%	4,1%	24,4%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	0,0%	87,3%	2,1%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	6,0%	0,2%	5,9%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	0,5%	0,1%	0,5%
Gasto de Capital/Gasto Total	12,6%	0,5%	12,3%
Recursos Corrientes Propios	150.981	3.584	154.565
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones	239.846	8.340	248.186
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	38,3%	30,0%	38,1%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	60,9%	69,8%	61,1%
Recursos de Capital/Recursos Totales	0,8%	0,2%	0,8%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	5,7%	1,2%	5,7%
Financiamiento/Gasto de Capital	53,7%	344,8%	53,9%
Recursos Propios/Gasto de Capital	3,57	279,26	3,84

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales informadas al SIPIF.

### **Planta de Personal**

De acuerdo con los registros del SIPER, completados con información de ARCA para los municipios faltantes (entre dos y cuatro según el ejercicio), los municipios de la Provincia de Entre Ríos totalizan unos 26.753 agentes al tercer trimestre de 2024. Esta cifra equivale al 31% de la planta de empleados provinciales, y representa un 24% de la plantilla agregada del sector público municipal y provincial.

En términos del número de habitantes, la evolución del indicador de agentes por habitante muestra que el sector municipal se mantiene relativamente constante en el período estimado (2016-2024), en tanto que la Provincia observaría una disminución entre 2017 y 2024. Esta circunstancia, sin embargo, podría imputarse, en el caso de los períodos afectados por la pandemia -así como en el ejercicio 2024-, a una disminución de la asignación de horas cátedra, que repercute en la estimación de los cargos equivalentes, más que en una efectiva disminución del número de agentes.

Este cuadro no computa al personal contratado o jornalizado, como tampoco al universo de pasantes, becarios y adscriptos a planes y programas especiales. En 2023, este universo representó para los municipios otros casi 4.800 agentes.

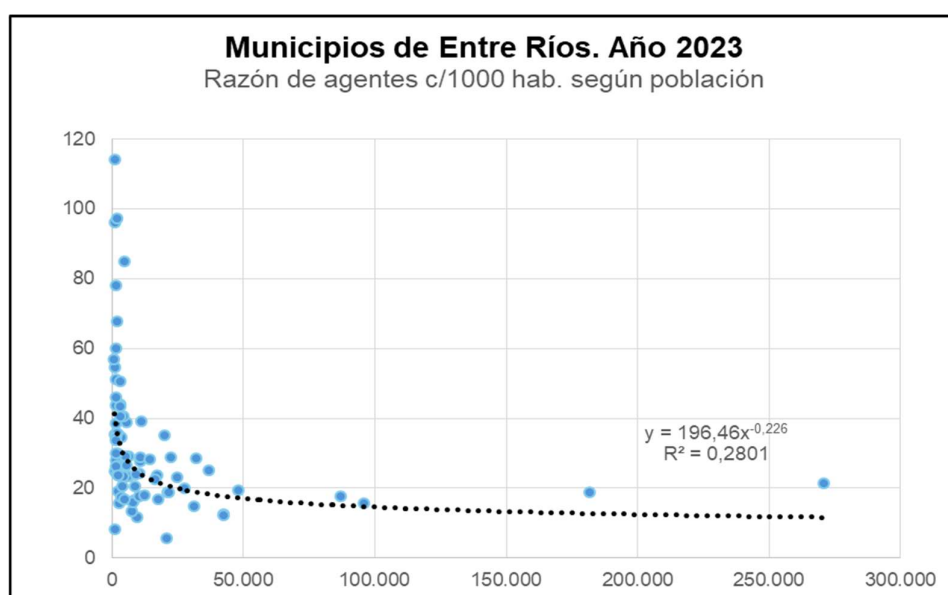
**Cuadro 1.11. Agentes municipales y provinciales cada 1.000 habitantes. 2016-24**

Año	Población municipal	Población provincial	Agentes Municipales	Agentes Provinciales	Agentes mun. c/1000 hab.	Agentes prov. c/1000 hab.
2024	1.375.336	1.454.940	26.623	86.221	19,36	59,26
2023	1.356.652	1.436.249	27.297	87.612	20,12	61,00
2022	1.338.406	1.418.059	26.176	85.777	19,56	60,49
2019	1.279.564	1.366.076	25.093	86.179	19,61	63,09
2018	1.262.929	1.349.599	24.734	86.637	19,58	64,19
2017	1.246.593	1.333.481	24.840	87.452	19,93	65,58
2016	1.230.569	1.317.749	24.179	79.374	19,65	60,23

Fuente: Elaborado en base al SIPIF, Contaduría General de la Provincia y CNPHV 2022.

El Gráfico 1.2 representa la razón de agentes cada mil habitantes en función de su peso demográfico, y la dispersión de las observaciones, débilmente agrupada siguiendo la razón inversa de su tamaño, sugiere que la dotación de personal de los gobiernos locales finalmente obedece al conjunto de los servicios que éstos prestan, explicando los mayores desvíos al resultado esperado. De este modo, puede esperarse que el subconjunto de municipios que prestan servicios sanitarios, o aquellos que disponen de entes descentralizados, pudiera explicar la necesidad de una dotación excedente. Al no disponerse de suficiente información, no puede adelantarse una conclusión al respecto.

**Gráfico 1.2. Razón de Agentes municipales cada 1000 hab según población**



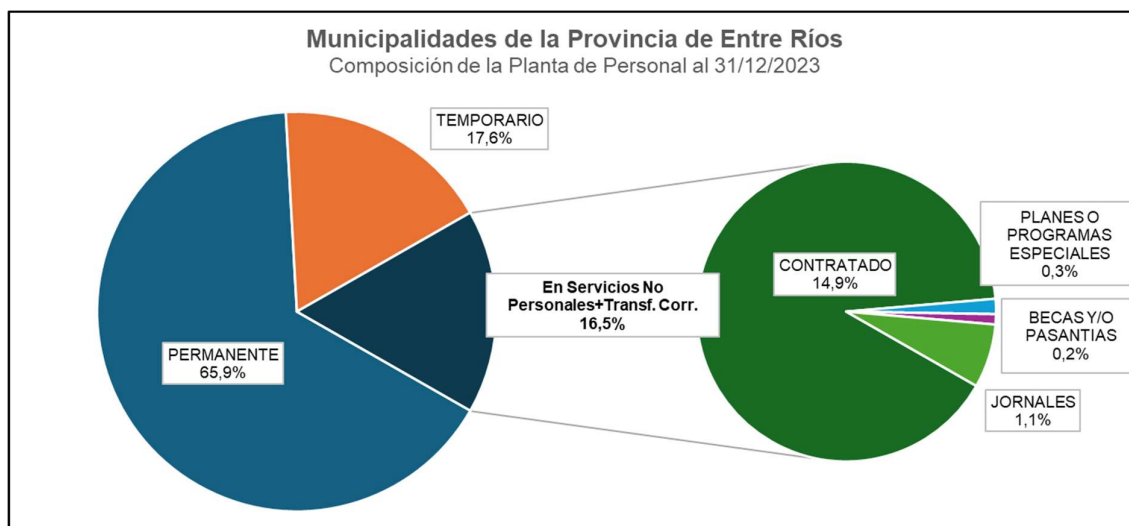
Fuente: Elaborado en base al SIPIF y datos del CNPHV 2022.

De acuerdo con la información ofrecida por el SIPER, el 92,3% del personal se desempeña en el ámbito de la “Administración Gubernamental”, sin discriminación de dependencia funcional. Las demás categorías previstas en la clasificación casi no registran personal, a excepción de los Concejo Deliberantes. El 3,7% del personal se desempeña en los órganos deliberativos, porcentaje relativamente alto, aún si se atiende al peso de éstos respecto del tamaño medio de los municipios (54 municipios no alcanzan los 10.000 habitantes). Por su parte, los institutos locales de seguridad social sólo ocupan al 0,1% de la planta de empleados municipales, porcentaje similar al registrado en los Organismos Descentralizados.

La composición del personal por régimen de contratación correspondiente a 2023 se muestra en el Gráfico 1.3. La misma abarca el universo tanto de personal remunerado en la partida respectiva, como a los contratados, jornalizados, becarios y personal remunerado en programas especiales, cuya liquidación se imputa a la partida de servicios no personales.

En el gráfico se observa que un 65,9% de este universo corresponde al personal de planta permanente, y otro 17,6% al personal temporario (incluyendo suplencias), en tanto que el 16,5% restante se agrupa en el conjunto de personal cuyo gasto se imputa a servicios no personales, de los cuales el personal contratado representa la casi totalidad.

**Gráfico 1.3. Composición de la Planta de Personal Municipal**



Fuente: Elaborado en base al SIPIF

No se incorpora en este análisis al personal de las comunas, por lo fragmentario de la información disponible, pero se estima que el personal permanente de las mismas alcanzaría a unos 400 agentes, una cifra de escasa significatividad para los alcances del presente análisis.

## **Sistema Previsional**

Es característico del régimen municipal de la Provincia la existencia de un sistema previsional local, que comprende a las cajas jubilatarias del personal de 20 municipios, tal como se las identifica en el siguiente Cuadro 1.12. La mayoría de estas cajas fueron creadas entre 1994 y 1995, si bien la Caja de Gualaguaychú, que es la más voluminosa en términos presupuestarios y de beneficios otorgados, data de 1937.

**Cuadro 1.12. Municipios con Sistema Previsional propio**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>ENTIDAD</b>
Aldea San Antonio	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ALDEA SAN ANTONIO
Aldea Valle María	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA EL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD
Basavilbaso	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES
Colón	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES
Diamante	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE DIAMANTE
Federación	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE FEDERACION
Federal	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA EL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD
Gualaguay	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE GUALEGUAY
Nogoyá	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE NOGOYA
Oro Verde	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ORO VERDE
San José	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD
Gualaguaychú	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE GUALEGUAYCHU
Tabossi	SISTEMA DE PREVISION SOCIAL PARA EL PERSONAL DE LA MUNICIPAL
Urdinarrain	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE URDINARRAIN
Viale	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LA MUNICIPALIDAD DE VIALE
Victoria	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES MUNICIPAL
Villa Aranguren	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DEL MUNICIPIO
Villa Elisa	CAJA MUNICIPAL DE JUBIL PENSIONES Y RETIROS PERSONAL DE LA MUNICIPALIDAD
Villa Paranacito	CAJA MUNICIPAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE VILLA PARANACITO
Villa Urquiza	CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE VILLA URQUIZA

Fuente: ARCA

Algunas cajas no publican información fiscal y financiera en el formato del SIPIF, no obstante disponerse de cobertura informativa completa de 16 cajas tanto en 2023 como en 2024, que representan 87,1% de los municipios con caja en términos de su peso demográfico. A los efectos estadísticos, los faltantes fueron estimados en función de información de las jurisdicciones, de registros suministrados por ARCA, o de información bibliográfica citada en el apartado correspondiente.

En correspondencia con el régimen general del sistema previsional provincial, las cajas municipales relevadas tienden a converger en sus principales parámetros con el régimen provincial. Los aportes y las contribuciones se mantienen en sendos 16%, al igual que en el Régimen general de la Provincia, del mismo modo que las edades jubilatarias: 62 años para el varón y 57 para la mujer, con al menos 30 años de servicios computables en el régimen local o del ámbito provincial.

El siguiente cuadro muestra una estimación del desempeño del régimen en el ejercicio 2023, presentando algunos indicadores en términos comparativos con el régimen provincial y el SIPA.

**Cuadro 1.13. Desempeño de los Sistemas de Seguridad Social Municipales de Entre Ríos. Año 2023. Comparación con el Sistema Provincial y el SIPA**

Régimen	Beneficios	Aportantes	Tasa de Sostenim.	Prestaciones SS \$ Mill.	Aportes y Contrib. \$ Mill.	Rentas Prop. \$ Mill.	Aportes/ Prestac. SS	Beneficio mensual promedio	Tasa de Sustit.
TOTAL MUNICIPAL	2.572	7.215	2,8	6.422,60	6.472,49	9.950,48	1,0	192.124	0,55
Municipales del SSSP	7.528	17.047	2,3	20.381,34	15.523,57	-	0,8	208.276	0,65
TOTAL PROVINCIAL	61.890	124.291	2,0	261.063,34	168.418,67	-	0,6	324.478	0,79
TOTAL SIPA <sup>(1)</sup>	200.934	262.053	1,3	-	-	-	-	164.145	0,49

(1): Incluye Relación de Dependencia, Autónomos, Monotributistas y Trabajadores de Casas Particulares. Sólo aportantes y beneficios provinciales.

Fuente: Elaborado en base a información del SIPER, ARCA, CJPER y ejecuciones municipales.

El Cuadro 1.13 muestra que, de manera agregada, el conjunto de sistemas municipales resulta superavitario, en mayor medida, por el rendimiento de las inversiones de capital acumulado, ya que la relación actual de aportes y prestaciones está prácticamente equilibrada, lo que sería consistente con una tasa de sostenimiento de 2,8. Esta situación podría mantenerse en el tiempo por los próximos tres lustros, a partir de los cuales varios sistemas podrían ingresar en fase crítica si se considera la tasa de envejecimiento demográfico y la probable evolución del empleo público local, y de los de por sí bajos niveles salariales. De hecho, tanto el promedio, como la totalidad de los beneficios mensuales promedio de cada caja municipal se ubicaron por debajo del RIPTE promedio durante 2023.

De acuerdo con información periodística, se han detectado problemas referidos a la calidad de las inversiones, sobre todo inversiones inmobiliarias de cuya factibilidad se desconocen los procedimientos de evaluación utilizados (financiación de proyectos urbanísticos y planes de vivienda locales), y a los procedimientos de percepción de aportes y contribuciones.

En este último caso, si bien no se ha recabado información referida a procedimientos de retención automática de fondos por parte de los entes previsionales, se detecta la mención periodística de convenios de pago de deudas en mora hacia algunas cajas municipales, y de hecho las cajas figuran entre los acreedores principales de las administraciones municipales, generalmente con deuda regularizada aunque no se dispone de información individualizada sobre la deuda flotante de las AC.

En el apartado referido a la Deuda Pública municipal se observa que el sector municipal era acreedor en 2023 de 0,2% de la deuda documentada de

largo plazo de los municipios (siendo que el gasto previsional representó 2,5% en ese año), pero el 22,5% de la deuda total corresponde a deuda flotante originada en sueldos, aportes y jornales, con lo cual podría subsistir en ese componente un monto significativo de aportes y contribuciones pendiente de rendición. Con todo, la participación de los municipios con caja previsional en el stock de la deuda fue en 2023 de 23,4%, y en este grupo, la participación de la Deuda Flotante por sueldos, aportes y jornales representaba un porcentaje apenas superior a la media (25,7%).

### **Deuda Pública Consolidada**

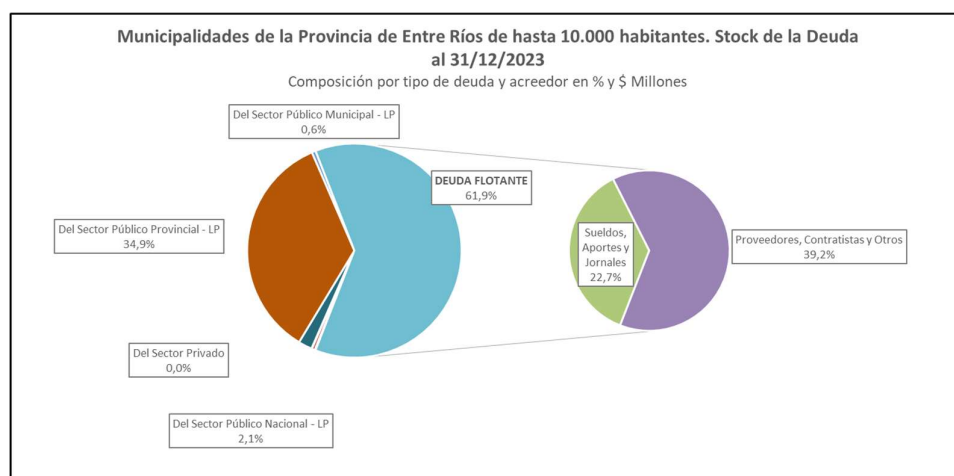
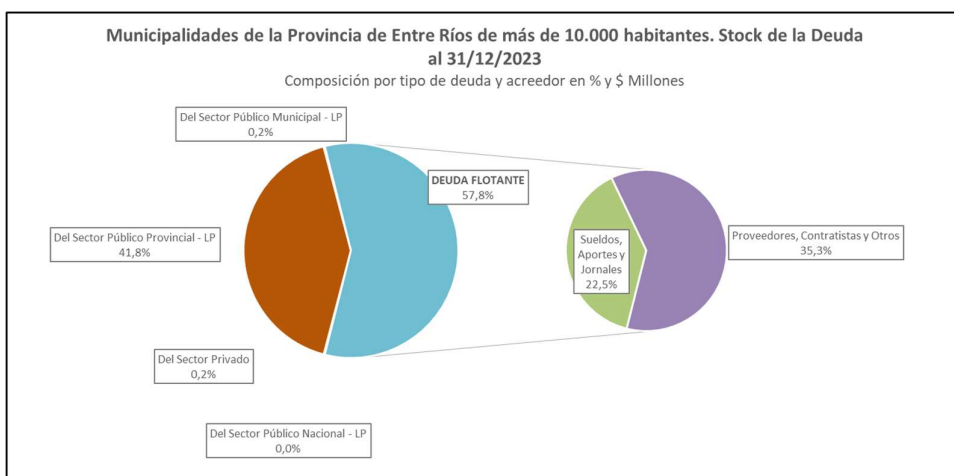
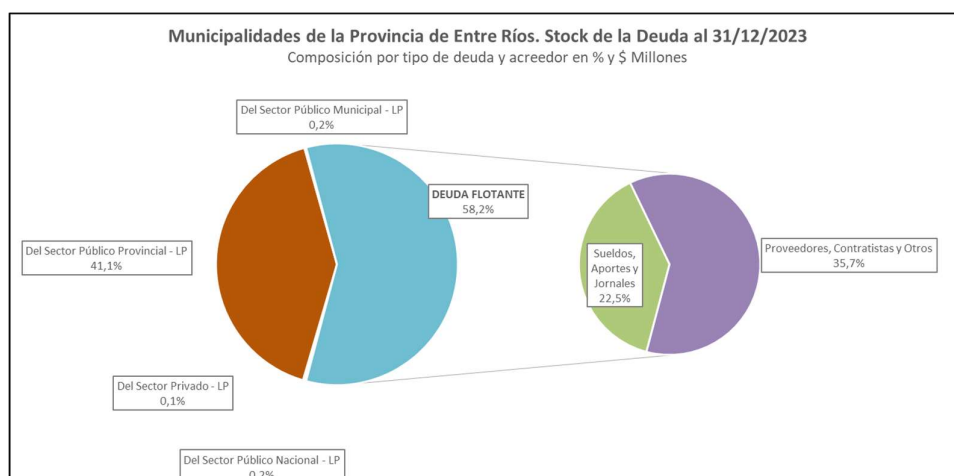
Para abordar este punto se contó con la información suministrada por el SIPER. Esta clasificación discrimina deuda documentada de corto plazo de la deuda de largo plazo, por tipo genérico de acreedor, y deuda flotante, por dos tipos principales: la de origen salarial, frecuentemente asociada al pago de remuneraciones pendientes de cierre de ejercicio, pero que también puede contemplar aportes no pagados a las cajas locales, y la originada en el pago a proveedores y contratistas.

El Gráfico 1.4 muestra la composición de la deuda municipal al cierre de 2023, con la composición suministrada por el SIPER. El mismo se presenta además desdoblado para los municipios de más y menos de 10.000 habitantes.

El rasgo más significativo es el peso de la Deuda Flotante (58,2%), que se mantiene tanto para el sector agregado como para los subconjuntos de mayor (57,8%) y menor tamaño (61,9%). Dentro de esta categoría, casi dos tercios corresponden a deuda con proveedores y contratistas, desconociéndose la composición de este conjunto. Análogamente, para el componente de deuda por sueldos, aportes y jornales, no se conoce su composición institucional.

Del gráfico surge también que la participación de la deuda de corto plazo, es decir, cuya vigencia no se extiende más allá del ejercicio, como podrían ser anticipos financieros del tesoro provincial o adelantos para garantizar liquidez, no alcanzan una participación significativa. En tanto, los préstamos a largo plazo, que representan el 41,4% del stock de la deuda, corresponden casi exclusivamente a crédito procedente del gobierno provincial.

## Gráfico 1.4. Stock de deuda Municipal



Fuente: Elaborado en base al SIPIF.

En términos de su tamaño demográfico, los municipios de más de 10.000 habitantes representan al 90,1% del stock total, proporción que se ha mantenido casi inalterada desde 2017 (primer ejercicio relevado). Sin embargo, su

composición registra una variación significativa, ya que al cierre de 2017 la deuda flotante representó 73,6%, y en 2018 se registra un significativo incremento en la participación de los préstamos a largo plazo del sector público provincial, más que duplicando su participación (21,5% a 50,6%), desplazando la participación de la deuda flotante (45,9%), en el contexto de una duplicación nominal del stock de la deuda.

### **Ejecución Presupuestaria de las Comunas**

El régimen de Comunas se regula por la CP y la Ley de Comunas N° 10.644. La CP en el art. 253 establece los lineamientos básicos del régimen: “La ley reglamentará el régimen de las comunas y determinará su circunscripción territorial y categorías, asegurando su organización bajo los principios del sistema democrático, con elección directa de sus autoridades, competencias y asignación de recursos. Se incluye la potestad para el dictado de ordenanzas, alcance de sus facultades tributarias, el ejercicio del poder de policía, la realización de obras públicas, la prestación de los servicios básicos, la regulación de la forma de adquisición de bienes y las demás facultades que se estimen pertinentes.”

La Ley 10.644 establece un sistema de división de poderes (anteriormente, los municipios de 2ª se gobernaban por un sistema colegiado o de comisión) y establece el umbral demográfico para su constitución, en dos categorías: de entre 1.500 y 700 habitantes, y desde 400 habitantes. Estos límites no suelen ser respetados ni desde su creación; de hecho, de las 51 Comunas existentes al momento del último censo nacional de población (2022), 15 no alcanzaban el umbral legal para ser constituidas como tales en el último censo nacional. De hecho, de las 32 Comunas de 1ª Categoría, 20 no alcanzaban los 700 habitantes (62,5%), y de entre las 19 de segunda categoría, 13 (68%) estaban fuera de los límites legales (2 por encima). También se comprobó en 2022 que 8 municipios no alcanzaron el umbral de 1.500 habitantes. Además del Ejecutivo, los concejos comunales se componen de 8 y 6 miembros según la categoría.

Reciben recursos de la coparticipación de impuestos por hasta 1%, conforme el art. 246 de la Constitución Provincial, y la Ley N° 10775 de coparticipación de recursos a Comunas. La distribución secundaria, establecida en el art. 6º de esta ley, prorrotea los fondos en función del número de electores inscriptos (al 60%), por partes iguales (20%) y en proporción a su participación en el total de la inversa al número de hogares con NBI (20%).

Puede interpretarse que 80% de los recursos de coparticipación automática se asignan, por lo tanto, en función de indicadores que responden al

criterio de adecuación: se trata de la distribución en función del padrón electoral -como un reflejo del peso demográfico- y por partes iguales. El criterio de equidad se sostiene al distribuir el 20 % restante de los recursos en función de la inversa del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, que el organismo estadístico provincial calcula por jurisdicción comunal.

El Boletín Informativo Anual 2023 de Comunas (publicado en noviembre de 2024) ofrece la mayor información disponible sobre comunas, ya que ni en el SIPIF ni en páginas oficiales de algunas comunas es posible obtener información particularizada de ellas. Tampoco se incluye su estructura de ingresos propios en la Base de Tasas Municipales que administra la DPAFyEE.

Como el SIPIF no proporciona a la fecha información desagregada sobre el comportamiento fiscal del sector comunal, en este trabajo se vuelca una síntesis de la caracterización del informe del Boletín Fiscal de las Comunas de Entre Ríos del año 2023.

Tal como lo explica el citado informe, la caracterización se efectúa en base a los datos suministrados por las propias comunas, de modo que sobre 83 existentes, sólo 62 enviaron información, y de éstas 59 fueron procesadas por la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios. De este modo, el agregado no incluye la estimación de las comunas restantes.

Del Cuadro 1.14 surge que el agregado considerado de comunas observó en 2023 un Resultado Financiero positivo de 4,3% de los ingresos totales, alcanzando un superávit operativo de 31,8%, excedente que le permite financiar la totalidad de sus gastos de inversión. De las 59 comunas analizadas, sólo una registra déficit operativo, pero 22 (37% del universo analizado) alcanzaron un resultado financiero negativo, lo que indicaría que utilizaron recursos del crédito, o disminución de la inversión financiera, para financiar una parte de su gasto de capital. En términos de su categoría, las de primer orden observan indicadores financieros ligeramente mejores en términos de su desempeño fiscal, respecto de las de segunda categoría: mejor resultado financiero (7,0% vs.3,3%), mejor superávit operativo (32,7% vs. 31,4%), mayor autonomía financiera (12,5% vs. 8,6%), y menor incidencia del gasto en personal (23,8% vs. 24,6%). Sin embargo, la incidencia del gasto de capital en el gasto total es menor (31,4% vs. 39,3%).

Este esquema, y el Cuadro 1.15 contiguo, de indicadores de la ejecución presupuestaria, permiten una caracterización aproximada del funcionamiento financiero contable del gobierno local comunal.

En correspondencia con un poder tributario restringido, su autonomía financiera es reducida, siendo que los recursos corrientes propios sólo representan el 11,0% del total de recursos corrientes, los que se integran de

manera casi excluyente por los recursos de extraña jurisdicción, sobre todo si se agregan a los recursos de coparticipación, los provenientes de las transferencias tanto corrientes como de capital.

Los recursos de capital, por otra parte –mayormente integrados por las transferencias de capital aportadas por la Provincia-, sólo representaron en 2023 un 5,6% de los gastos de capital, y de hecho el conjunto de los así llamados Recursos Propios sólo representó 28,0% del gasto de capital. De acuerdo a lo observado anteriormente, incluso más de un tercio de las comunas acudieron a recursos del crédito o al excedente de ejercicios anteriores (que representa el 82% del financiamiento) para solventar una parte de este gasto. En términos de su tamaño, reflejado parcialmente en la división por categoría, la incidencia de los recursos de capital sobre el total de recursos es mayor en las comunas de segunda categoría (14,3% vs. 5,2%), lo que estaría reflejando un mayor apoyo relativo del gobierno provincial hacia las comunas más pequeñas.

Por el lado del gasto, los denominados gastos de funcionamiento absorben en 2023 un 55,6% del total de erogaciones, en tanto los gastos de capital explicaron el 37,2%. Las comunas declarantes no registran gasto por intereses de la deuda, lo que supone que no poseen deuda bancaria o nominada en títulos, en tanto que los gastos de amortización de la deuda y disminución de otros pasivos, equivalió a menos del 1% del gasto total. Las transferencias, tanto corrientes como de capital, sólo representaron 6,5% del gasto.

A modo de referencia, el conjunto de 59 comunas ejecutó en 2023 un presupuesto de gastos inferior al de la municipalidad de Chajarí.

**Cuadro 1.14. Comunas de la Provincia de Entre Ríos. Esquema AIF 2023 agregado (59 jurisdicciones) por categoría. \$ Miles**

Partida	Consolidado 2da. Categoría (de 400 a 700 habitantes)	Consolidado 1era. Categoría (de 700 a 1.500 habitantes)	Consolidado total
I INGRESOS CORRIENTES	3.362.800	1.398.913	4.761.713
Ingresos Tributarios:	3.058.981	1.263.128	4.322.108
De Origen Comunal	174.029	103.290	277.319
De Origen Provincial	875.271	355.934	1.231.206
De Origen Nacional	2.009.680	803.904	2.813.584
Aportes y contribuciones a la seguridad social	-	-	-
Ingresos No Tributarios:	115.150	76.853	192.003
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	10.959	-	10.959
Rentas de la Propiedad	20.991	4.564	25.555
Transferencias Corrientes	139.752	54.184	193.935
Ingresos de Operación	16.968	184	17.152
II GASTOS CORRIENTES	2.305.856	941.688	3.247.544
Gastos de Consumo	2.119.351	867.197	2.986.548
Remuneraciones	935.578	326.424	1.262.002
Bienes y servicios	1.081.912	530.646	1.612.558
Otros gastos	101.860	10.128	111.988
Otras Rentas de la Propiedad	-	-	-
Prestaciones de la seguridad social	22.236	-	22.236
Impuestos directos	76	-	76
Otras pérdidas	11.219	245	11.465
Transferencias corrientes	152.974	74.246	227.220
Gastos de operación	-	-	-
III RESULTADO ECONÓMICO (I-II) AHORRO/DESAHORRO	1.056.944	457.225	1.514.169
IV RECURSOS de CAPITAL	561.085	76.104	637.189
Recursos propios de capital	5.353	-	5.353
Transferencias de capital	555.732	65.510	621.242
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de políticas públicas)	-	10.594	10.594
V GASTOS de CAPITAL	1.490.162	430.557	1.920.719
Inversión real directa	1.400.467	407.395	1.807.863
Transferencias de capital	83.651	23.162	106.813
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	6.043	-	6.043
VI TOTAL RECURSOS (I+IV)	3.923.885	1.475.017	5.398.901
VII TOTAL GASTOS (II+V)	3.796.017	1.372.245	5.168.263
VIII TOTAL GASTOS PRIMARIOS (VII - Intereses)	3.796.017	1.372.245	5.168.263
IX RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	126.917	126.917	126.917
X RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	127.867	102.771	230.639
XI FUENTES FINANCIERAS	274.213	74.155	348.368
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de administrar liquidez)	220.653	65.355	286.008
Endeudamiento Público e incremento de otros pasivos	53.560	8.800	62.360
XII APLICACIONES FINANCIERAS	380.995	153.439	534.435
Incremento de la Inversión financiera (con fines de administrar liquidez)	351.948	144.394	496.342
Amortización de deuda y disminución de otros pasivos	29.047	9.045	38.093
XIII RESULTADO FINAL (X+XI-XII)	21.085	23.487	44.572

Fuente: DGRFM, Boletín Fiscal de las Comunas de Entre Ríos 2023

**Cuadro 1.15. Comunas de la Provincia de Entre Ríos. Indicadores financiero-contables del Esquema AIF 2023 agregado (59 jurisdicciones) por categoría**

Partida	Consolidado 2da. Categoría	Consolidado 1era. Categoría	Consolidado total
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	31,4%	32,7%	31,8%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	3,3%	7,0%	4,3%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	2,77	1,77	2,41
Gasto en Personal/Gasto Total	24,6%	23,8%	24,4%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	28,5%	38,7%	31,2%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	0,6%	0,0%	0,4%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	4,0%	5,4%	4,4%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	3,0%	0,8%	2,4%
Gasto de Capital/Gasto Total	39,3%	31,4%	37,2%
Recursos Corrientes Propios (\$ Miles)	338.097	184.891	522.987
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones (\$ Miles)	3.362.462	1.398.728	4.761.190
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	0,1%	0,1%	0,1%
Recursos de Capital/Recursos Totales	14,3%	5,2%	11,8%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	5,6%	5,4%	5,6%
Financiamiento/Gasto de Capital	18,4%	17,2%	18,1%
Recursos Propios/Gasto de Capital	0,4%	2,5%	0,9%

Fuente: DGRFM, Boletín Fiscal de las Comunas de Entre Ríos  
2023

**Gobierno Local Consolidado (Municipios y Comunas)**

En este apartado se presenta el ejercicio de consolidación del Gobierno Local, integrado por el conjunto de las corporaciones municipales y comunales, en un agregado que ofrece el desempeño fiscal y financiero del conjunto de ambas instituciones, con la posibilidad de presentar de manera comparativa los mismos indicadores empleados en el análisis precedente.

El Cuadro 1.16 nos muestra que para el agregado del gasto de la APMY CNF, los municipios explican el 97,8%, proporción que se mantiene para el total de recursos. El Cuadro contiguo, N° 1.17, refleja a través de los indicadores de desempeño las diferencias esperadas entre ambos conjuntos institucionales. Los municipios muestran un resultado corriente más ajustado que el de las comunas (22,8% vs. 31,8%), lo que se correlaciona con el mayor peso de los gastos de funcionamiento (65,3% vs. 55,6%). A su vez, contribuye a explicar la diferencia en el mejor resultado financiero, expresado como porcentaje del total de ingresos (4,3% de las comunas vs. 2,9% de los municipios). También resulta menor en los municipios la participación del gasto de capital (25,6% vs. 37,2%).

Sin embargo, y en razón especialmente del mayor desarrollo urbano de los municipios, la autonomía financiera de éstos es sustancialmente mayor: los recursos corrientes propios, como porcentaje del total de recursos,

representaron en 2023 el 42,7% en los municipios, en tanto que en las comunas sólo alcanzaron a 9,7%.

**Cuadro 1.16. Gobierno Local Consolidado de la Provincia de Entre Ríos.  
Esquema AIF 2023 agregado**

Partida	Municipios (APMNF)	Comunas	Consolidado Total	% Municipios	% Comunas
I INGRESOS CORRIENTES	221.538.684	4.761.713	226.300.397	97,9%	2,1%
Ingresos Tributarios:	177.717.623	4.322.108	182.039.731	97,6%	2,4%
De Origen Local	63.858.924	277.319	64.136.243	99,6%	0,4%
De Origen Provincial	35.748.024	1.231.206	36.979.230	96,7%	3,3%
De Origen Nacional	78.110.675	2.813.584	80.924.259	96,5%	3,5%
Aportes y contribuciones a la seguridad social	6.472.496	0	6.472.496	100,0%	0,0%
Ingresos No Tributarios:	5.231.341	192.003	5.423.344	96,5%	3,5%
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	3.647.729	10.959	3.658.688	99,7%	0,3%
Rentas de la Propiedad	20.318.447	25.555	20.344.002	99,9%	0,1%
Transferencias Corrientes	6.595.593	193.935	6.789.529	97,1%	2,9%
Ingresos de Operación	1.555.456	17.152	1.572.608	98,9%	1,1%
II GASTOS CORRIENTES	171.098.174	3.247.544	174.345.718	98,1%	1,9%
Gastos de Consumo	150.228.091	2.986.548	153.214.639	98,1%	1,9%
Remuneraciones	103.986.801	1.262.002	105.248.803	98,8%	1,2%
Bienes y servicios	46.157.215	1.612.558	47.769.774	96,6%	3,4%
Otros gastos	84.074	111.988	196.062	42,9%	57,1%
Intereses y otras rentas de la propiedad:	431.000	0	431.000	100,0%	0,0%
Prestaciones de la seguridad social	6.422.596	22.236	6.444.832	99,7%	0,3%
Impuestos directos	15.842	76	15.918	99,5%	0,5%
Otras pérdidas	-198.374	11.465	-186.910	106,1%	-6,1%
Transferencias corrientes	13.807.294	227.220	14.034.513	98,4%	1,6%
Gastos de operación	391.727	0	391.727	100,0%	0,0%
III RESULTADO ECONÓMICO (I-II) AHORRO/DESAHORRO	50.440.510	1.514.169	51.954.679	97,1%	2,9%
IV RECURSOS de CAPITAL	15.383.625	637.189	16.020.814	96,0%	4,0%
Recursos propios de capital	895.029	5.353	900.382	99,4%	0,6%
Transferencias de capital	14.473.750	621.242	15.094.993	95,9%	4,1%
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de políticas públicas)	14.845	10.594	25.439	58,4%	41,6%
V GASTOS de CAPITAL	58.884.617	1.920.719	60.805.336	96,8%	3,2%
Inversión real directa	58.294.981	1.807.863	60.102.844	97,0%	3,0%
Transferencias de capital	589.636	106.813	696.449	84,7%	15,3%
Inversión financiera (con fines de políticas públicas)	0	6.043	6.043	0,0%	100,0%
VI TOTAL RECURSOS (I+IV)	236.922.309	5.398.901	242.321.211	97,8%	2,2%
VII TOTAL GASTOS (II+V)	229.982.792	5.168.263	235.151.054	97,8%	2,2%
VIII TOTAL GASTOS PRIMARIOS (VII - Intereses)	229.551.792	5.168.263	234.720.054	97,8%	2,2%
IX RESULTADO PRIMARIO (VI-VIII)	126.917	126.917	126.917		
X RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	6.939.518	230.639	7.170.156		
XI FUENTES FINANCIERAS	17.207.427	348.368	17.555.795	98,0%	2,0%
Disminución de la Inversión Financiera (con fines de administrar liquidez)	4.534.114	286.008	4.820.122	94,1%	5,9%
Endeudamiento Público e incremento de otros pasivos	12.673.314	62.360	12.735.673	99,5%	0,5%
XII APLICACIONES FINANCIERAS	25.067.180	534.435	25.601.614	97,9%	2,1%
Incremento de la Inversión financiera (con fines de administrar liquidez)	18.458.365	496.342	18.954.707	97,4%	2,6%
Amortización de deuda y disminución de otros pasivos	6.608.815	38.093	6.646.907	99,4%	0,6%
XIII RESULTADO FINAL (X+XI-XII)	-920.235	44.572	-875.663		

Fuente: Elaborado en base al SIPIF y Boletín Fiscal de las Comunas de Entre Ríos 2023.

En términos consolidados, el denominado Gobierno Local Consolidado mostró en 2023 un ahorro corriente de 23,0%, expresado en términos del total de recursos, y un resultado financiero de 3,0%. Los recursos corrientes propios alcanzaron un 41,9% de los recursos totales, en tanto que los procedentes de la coparticipación y transferencias corrientes fueron 51,5% de los recursos totales.

El gasto en personal absorbió un 44,8% del total del gasto, y sumado al gasto en bienes y servicios (los denominados gastos de funcionamiento) llegaron al 65,1% del gasto total. El gasto de capital representó el 25,9% del total.

**Cuadro 1.17. Gobierno Local Consolidado de la Provincia de Entre Ríos.  
Indicadores financiero-contables del Esquema AIF 2023 agregado**

Partida	Municipios (APMNF)	Comunas	Consolidado total
Resultado Corriente/Ingresos Corrientes	22,8%	31,8%	23,0%
Resultado Financiero/Ingresos Totales	2,9%	4,3%	3,0%
Ingresos Corrientes Propios/Ingresos Corrientes	0,0%	0,0%	0,0%
Gasto en Personal/Ingresos Corrientes Propios	1,03	2,41	1,04
Gasto en Personal/Gasto Total	45,2%	24,4%	44,8%
Gasto en Bienes y Servicios/Gasto Total	20,1%	31,2%	20,3%
Gasto en Prestaciones de la Seguridad Social/Gasto Total	2,8%	0,4%	2,7%
Gasto en Transferencias Corrientes/Gasto Total	6,0%	4,4%	6,0%
Otros Gastos Corrientes/Gasto Total	0,3%	2,4%	0,4%
Gasto de Capital/Gasto Total	25,6%	37,2%	25,9%
Recursos Corrientes Propios (\$ Miles)	101.084.392	522.987	101.607.380
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones (\$ Miles)	221.437.600	4.761.190	226.198.790
Recursos Corrientes Propios/Recursos Totales	0,0%	0,0%	0,0%
Recursos Corrientes de Otras Jurisdicciones/Recursos Totales	0,1%	0,1%	0,1%
Recursos de Capital/Recursos Totales	6,5%	11,8%	6,6%
Transferencias de Capital/Gasto de Capital	1,0%	5,6%	1,1%
Financiamiento/Gasto de Capital	29,2%	18,1%	28,9%
Recursos Propios/Gasto de Capital	1,7%	0,9%	1,7%

Fuente: Elaborado en base al SIPIF y Boletín Fiscal de las Comunas de Entre Ríos 2023.

**Diagnóstico institucional y relevamiento de los ámbitos de coordinación de las responsabilidades de gobierno**

En relación a las responsabilidades de los gobiernos locales en la provincia de Entre Ríos no existe un área o instancia de coordinación interjurisdiccional. En la próxima sección, se desarrolla con mayor detalle las funciones de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipio, quien ocupa aunque parcialmente el rol de coordinación fiscal intergubernamental.

Un elemento para destacar del sistema municipal entrerriano es la falta de información sobre la finalidad y función del gasto que realizan los Municipios y Comunas. Aun cuando las bases de datos municipales relevadas por el SIPIF son muy completas en lo que se refiere a la ejecución presupuestaria por objeto y clasificación económica, llama la atención que no se cuente con información del gasto por finalidad y función. Sin esta información se hace más difícil poder evaluar la asignación de responsabilidades de gobierno en el Sector Público Provincial.

## **CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS Y FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES**

### **Revisión del marco normativo**

Las Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas Municipales y las Leyes de Coparticipación o Distribución de recursos a los municipios establecen los medios y potestades de financiamiento para los municipios. La Constitución reformada de 1994 ha avivado el debate sobre la naturaleza y alcance de la potestad tributaria municipal. Una postura de aceptación generalizada, restringe al nivel municipal el acceso a la categoría tributaria más importante -el impuesto-, facultándolo sólo a la percepción de tasas o contribuciones sobre los servicios tradicionalmente a su cargo.

Según esta postura, la importancia que representan los ingresos de la coparticipación en los presupuestos municipales otorgaría al municipio la suficiente disponibilidad de recursos para el desarrollo de políticas públicas activas. Desde esta perspectiva, la decisión de cómo financiar el grueso de los gastos -es decir, aquellos que se financian con lo que recauda la Nación y la Provincia, y luego coparticipan- escaparía al entendimiento de la autoridad local. Esta visión sería, en los hechos, la que prevalece en el sistema rentístico local de la Provincia de Entre Ríos.

Pero, si bien tiende a aceptarse que el Municipio goza de un poder tributario derivado, o al menos sujeto a los principios de ordenamiento tributario establecidos por la Provincia, ello no obsta para que deba garantizarse a los municipios la posibilidad de disponer del suficiente número de herramientas que posibiliten el ejercicio efectivo de sus atribuciones, conforme lo garantiza la nueva Constitución. Este punto, y la creciente incumbencia del municipio en áreas como el desarrollo económico local y la mayor descentralización de funciones y servicios han enriquecido la discusión sobre el tema.

En el contexto de lo antedicho, no se observa en la generalidad de los municipios que exista una correspondencia de las tasas con el costo, calidad y cantidad de servicio prestado al usuario, y en realidad es frecuente que se establezca como una alícuota que recae sobre un hecho imponible frecuentemente gravado por un tributo provincial vigente.

En este contexto, las principales fuentes de ingresos de la Provincia de Entre Ríos incluyen los impuestos a la actividad económica y la propiedad, las transferencias intergubernamentales del gobierno federal y algunas otras fuentes de ingresos menores.

De acuerdo con la legislación vigente, el nivel provincial de gobierno es el único que puede gravar directamente a sus residentes. Los impuestos indirectos pueden ser creados por el gobierno federal o por las autoridades provinciales.

La principal fuente de ingresos a nivel municipal son las tasas y derechos por la prestación de servicios. Las provincias pueden otorgar poder fiscal a sus municipios, aunque estos son muy limitados y varían dependiendo de la categoría de municipio y de las leyes de distribución de impuestos de cada provincia. En algunas provincias, los gobiernos locales se limitan a gravar los vehículos y las propiedades urbanas. En la provincia de Entre Ríos la provincia retiene la totalidad de las potestades tributarias, no ha delegado el cobro de ningún impuesto a sus municipios. El 54% de los ingresos municipales provienen del régimen de coparticipación nacional y provincial. La incidencia de los recursos propios representa el 40% de los ingresos municipales. Los municipios entrerrianos, en general, tienen capacidades tributarias muy limitadas.

El marco normativo que regula los ingresos tributarios para la Provincia de Entre Ríos y sus Municipios y Comunas incluye tres tipos de normas:

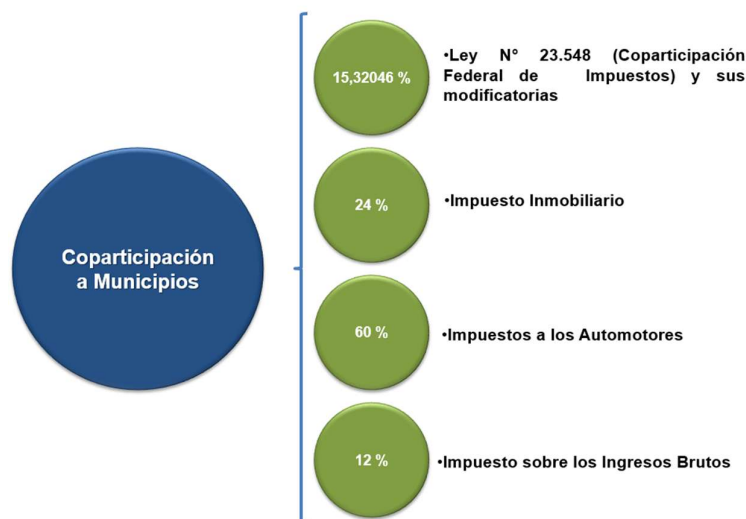
- Normas nacionales referidas a los impuestos coparticipados como la Ley 23.548 y sus modificatorias.
- Normas provinciales referidas a los impuestos provinciales coparticipados: Ley Coparticipación a Municipios y Distribución Secundaria de la Coparticipación

- ✓ Ley N° 8.492
- ✓ Ley N° 8.793
- ✓ Ley N° 8.918
- ✓ Ley N° 9.076
- ✓ Ley N° 9.317
- ✓ Ley N° 9.638
- ✓ Ley N° 9.838
- ✓ Decreto N° 5.141/11
- ✓ Constitución de la Provincia de Entre Ríos
- ✓ Decreto N° 1.768/10

En Entre Ríos, como en la mayoría de las jurisdicciones provinciales, el Estado Provincial concentra las potestades sobre los principales tributos: Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, Sellos y patente automotor.

El Régimen de coparticipación provincial de impuestos en Entre Ríos reparte en función de una distribución primaria y secundaria los recursos que recibe la provincia por el régimen de coparticipación nacional de impuestos y los impuestos provinciales.

La siguiente figura detalla la proporción de recursos que conforma la masa coparticipada provincial.



Cada uno de estos recursos cuenta con su distribución primaria. Los recursos del régimen nacional de coparticipación se distribuyen un 36% en partes iguales, un 25% en función de los recursos propios, un 34% en proporción a la población y el 5% utiliza el criterio de NBI. De esta forma, el 70% sigue criterios compensatorios o redistributivos, el 25% de eficiencia y el 5% solidarios. En el caso de los recursos provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el 50% se reparte devolutivamente, de acuerdo a la recaudación del año anterior, 25% de forma compensatoria, vía proporción directa a la población, y el 25% de manera solidaria, utilizando el índice NBI. Lo anterior se completa con la coparticipación de la recaudación del Convenio Multilateral, que se reparte 50% en proporción a la población y 50% en función del índice NBI. Por su parte, tanto el Impuesto Inmobiliario como el Automotor se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, en función de la radicación del inmueble y de la recaudación de cada jurisdicción, respectivamente.

- Normas municipales referidas a tasas y derechos: Ordenanzas fiscal e impositiva de cada uno de los municipios y comunas.

En el siguiente cuadro exhibe las ordenanzas municipales que regulan las tasas y derechos municipales que cobran los Municipios y Comunas de la Provincia de Entre Ríos.

**Cuadro 2.1. Normativas Tributarias Municipales**

<b>Municipio</b>	<b>Normativa</b>
Alcaraz	Ordenanza impositiva
Aldea María Luisa	TÍTULO I - ART N°: 2 - 3
Aldea San Antonio	ord.473/2021
Basavilbaso	ORD. N° 752/23
Bovril	Ordenanza N° 1100
Cerrito	ORDENANZA 957 DEL 26/07/2017
Chajarí	Ord. 1704 Dec. 1260/2022
Colonia Avellaneda	Ord. N° 002/2023
Colonia Ayuí	Ord.585/2022
Concep. del Uruguay	Ord.N° 2979, 2980, 8940, 10002, 10740
Concordia	ART.19° a 22°OT N° 38.225
Crespo	Ord 123/23 ,122/23 y 32/18
Diamante	Ord. Nro. 1026 C.T.M. Parte Especial - Art. 13
El Pingo	OIA 133/23
Enrique Carbó	ORD 140/14-310/22
Federación	Ordenanza Tributaria N° 2.464 H.C.D. - Art. N° 14
Federal	Ord.N°1,205/24
General Campos	Ordenanza 330/2023
General Galarza	Ord. 29/2022
General Ramírez	Ord.Tributaria 2587
Gilbert	Ordenanza 1075/2024
Gob. Mansilla	O.M N°378/24
Gualeduaychú	Código tributario 10.287 - Ordenanza Impositiva 10446
Hasenkamp	Ord. N°283/2023
Herrera	Ord. 334/22
Ibicuy	ORDENANZA N° 368/2022
La Paz	ORD 1426 CT
Larroque	O.G.I. 2024/ D.N° 118/24
Los Charrúas	Ord 294/2024
Los Conquistadores	Ord. 119/2022
Lucas González	ORDENANZA IMPOSITIVA ANUAL
María Grande	Ord. N° 1006/23
Nogoyá	Ordenanza 1358
Oro Verde	Ord Trib N° 46/23
Paraná	Ordenanza 10157
Piedras Blancas	TRIBUTARIA ANUAL ORDENANZA N°262/2023
Pueblo General Belgrano	ORD.064/2023(ORD.IMP)
Puerto Yerua	ORD. TRIBUTARIA N°011/2023(decreto 289/2023)
Rosario del Tala	OGI 1875
San Benito	Ord.748 y 750 HCD
San Gustavo	Ord 174/23
San José	Ord.N° 52/2022
San José de Feliciano	Art. 65 a 79 Cod. Trib.
San Justo	Ord N° 638/24
San Salvador	CTM 1099/2012 y Ord. Tribut. 1712/2023

<b>Municipio</b>	<b>Normativa</b>
Santa Elena	Ordenanza N°284
Seguí	Ord. 25/2023
Tabossi	O.I.A. 712/2023
Ubajay	Ord.Trib.N°480/23
Urdinarrain	ORD.IMP. 1583/23 ART. 2
Valle María	ORD.422/23
Viale	ORDENANZA 2208/23
Victoria	Ord. N° 4118 Art. 2°. Ord. N° 4084 Art. 7°.
Villa del Rosario	ORD. 74/15 COD. FALTAS Y CTM 2024, Cap. VIII
Villa Domínguez	Código Tributario Municipal - Tit.II Ord. Impositiva
Villa Elisa	Ordenanza 2165
Villa Hernandarias	113/14 0689/23
Villa Mantero	Impositiva 2024 Ordenanza 2/23
Villa Urquiza	Ord. 245/23
Villaguay	Ord.1677-art.7CT

### **Sistematización y consolidación de los ingresos tributarios según incidencia y naturaleza económica del hecho imponible**

#### *Información metodológica*

Para una mejor caracterización de los ingresos municipales, la información se dividió en dos grupos: *Municipios Grandes*, aquellos con más diez mil habitantes, que representan 85% de la población municipal entrerriana (26 municipios); y *Municipios Chicos*, con menos de diez mil habitantes, que representan el 15% restante (57 municipios). La información en este apartado también se presenta de manera *Consolidada*, es decir, la totalidad de los municipios entrerrianos tomados en su conjunto (83 municipios).

De los 83 municipios que se encuentran conformados como tales en la provincia de Entre Ríos, 82 presentaron información sobre ejecución presupuestaria ante la *Dirección General de Relaciones Fiscales con los Municipios* (DGFM) de la Provincia de Entre Ríos, tanto de recursos como de gastos. De este último grupo, 72 municipios lo hicieron de manera continua entre enero y junio de 2024.

#### *Características demográficas y de recaudación generales por grupo*

Se realizaron análisis de tipos cualitativo, para lo que se utilizaron las *Bases Públicas de Tasas Municipales* publicadas por la DGFM para el primer semestre de 2024, y cuantitativo, a partir de la base de datos del *Sistema Provincial de Información Fiscal Municipal y Comunal* (SIPIF).

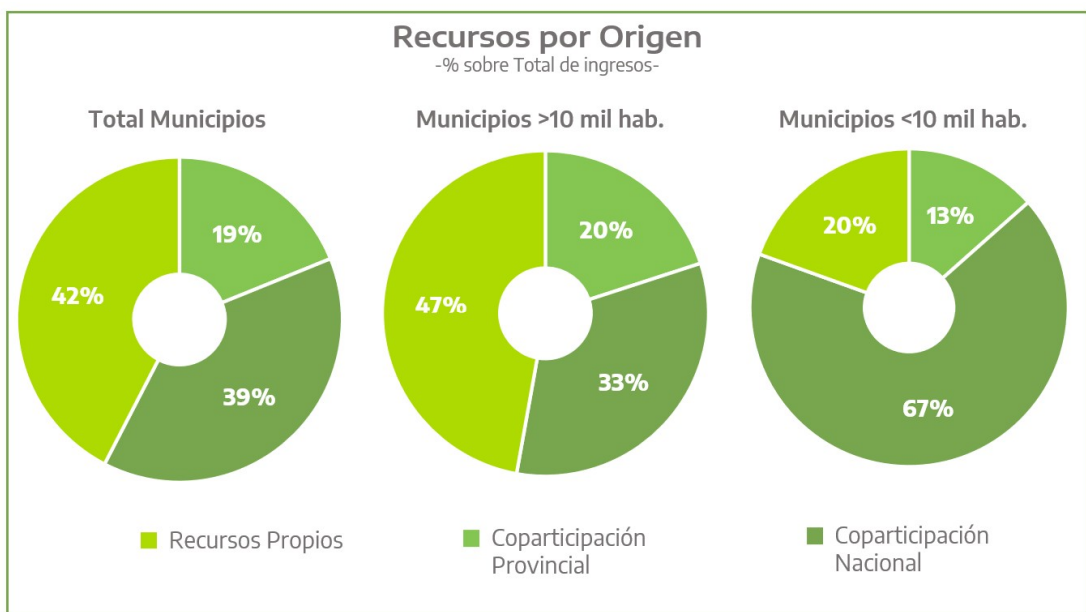
## **Recursos**

La principal fuente de ingresos de los Municipios y Comunas de Entre Ríos es la coparticipación. Tanto la que reciben del régimen nacional como provincial. Estos recursos representan en promedio el 58% de los ingresos municipales, pero como se verá más adelante esta proporción es mucho mayor para la gran mayoría de los municipios entrerrianos.

Las tasas y derechos municipales en la provincia de Entre Ríos están concentradas en cuatro principales tasas: la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (TISH), la Tasa General Inmobiliaria, la Tasa de Alumbrado Público y la Tasa de Servicios Sanitarios. Estas cuatro tasas representan el 90% de los ingresos por tasas y derechos municipales.

En el primer semestre del año pasado, la Coparticipación (tanto Nacional como Provincial) fue el principal ingreso corriente percibido por los municipios de Entre Ríos (58%). Los recursos propios municipales promediaron 42%. Dicho promedio se explica debido al peso de los ingresos generados por los municipios grandes (casi la mitad de sus recursos). Por el contrario, para los municipios chicos la dependencia de los recursos provenientes de los regímenes de coparticipación nacional y provincial resultó mucho mayor (80%). El siguiente gráfico ilustra la diferencia significativa en la incidencia de los recursos propios en el total de ingresos de los municipios de más de 10 mil habitantes y menos de 10 mil habitantes.

**Gráfico 2.1. Recursos por origen**

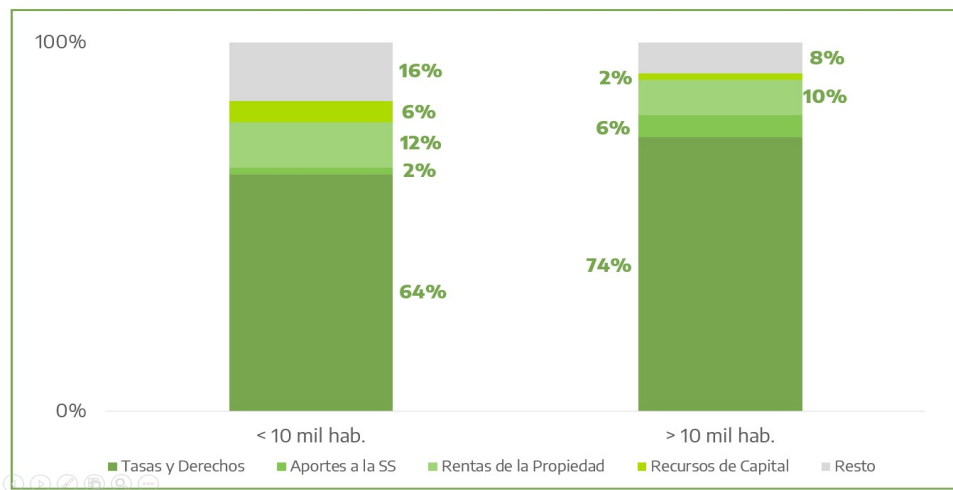


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Dentro de los recursos propios de los municipios, el principal ingreso son las Tasas y Derechos, que resulta más representativo para los municipios grandes (74% del total de recursos propios) que para los municipios chicos (64% del total).

Para los municipios de menos de diez mil habitantes, resultan más significativos los recursos de capital (12%) que para los municipios grandes (10%). Esto se debe principalmente al recupero de obras públicas y a la venta de activos (tierras municipales).

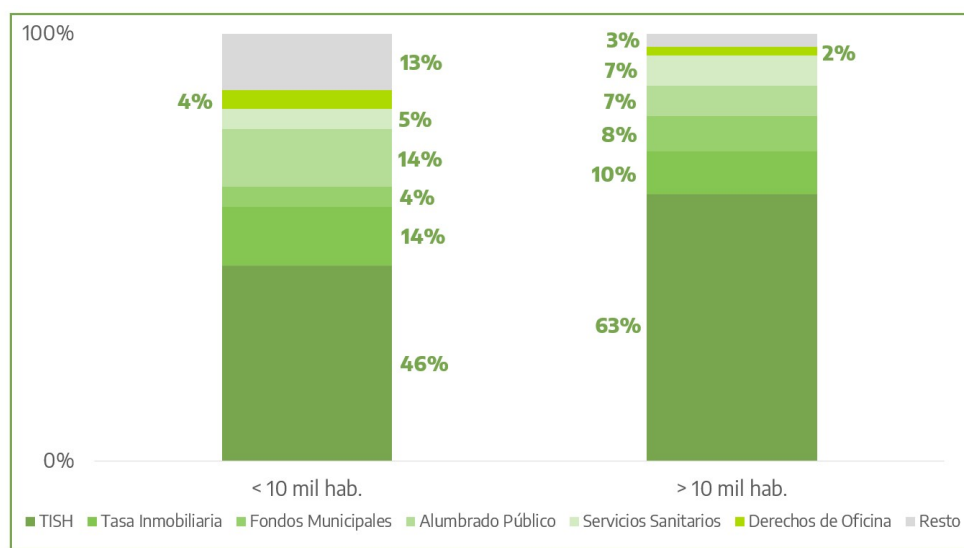
**Gráfico 2.2. Recursos propios según rubros principales (% Total Recursos Propios)**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Con relación a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, de los 15 municipios que aún conservan Cajas de Jubilaciones y Pensiones para sus empleados municipales y presentan información, 4 son municipios chicos y 11 grandes. Esto explica la principal diferencia en el peso de las contribuciones a la seguridad social dentro de los recursos propios de cada grupo.

**Gráfico 2.3. Principales Tasas y Derechos (% Total Recursos Propios)**

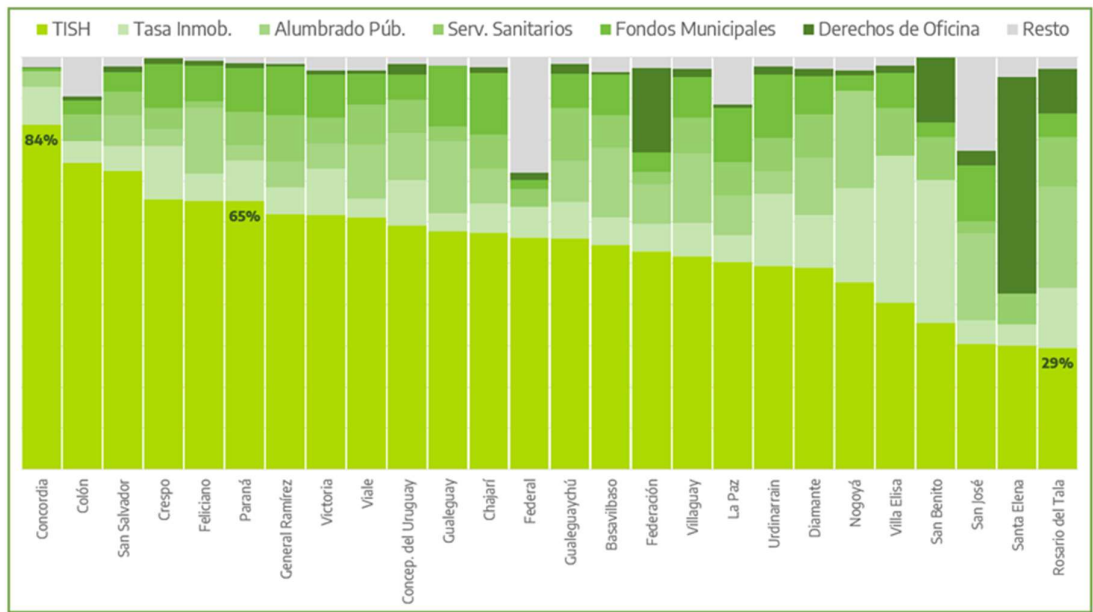


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En promedio, la Tasa de Inspección, Salubridad e Higiene (TISH) representa 61,4% del total de los recursos propios de la totalidad de los municipios de Entre Ríos. Esta elevada incidencia se explica principalmente por el peso de la TISH en la estructura de recursos de los municipios grandes (63%). En los municipios con menos de diez mil habitantes, que a su vez, como se verá más adelante, cobran una menor cantidad de tasas y derechos, dicha incidencia se reduce a menos de la mitad (46%).

Por su parte, la Tasa Inmobiliaria, la segunda tasa en nivel de importancia, representa 10,2% de los ingresos generados por los municipios. Contrario a lo que ocurre con la TISH, en este caso la incidencia de dicha tasa en el total de recursos propios resulta mayor para los municipios chicos (14%) que para los grandes (10%).

**Gráfico 2.4a. Principales Tasas y Derechos según rubros principales (% Total Recursos Propios) por Municipios Grandes**

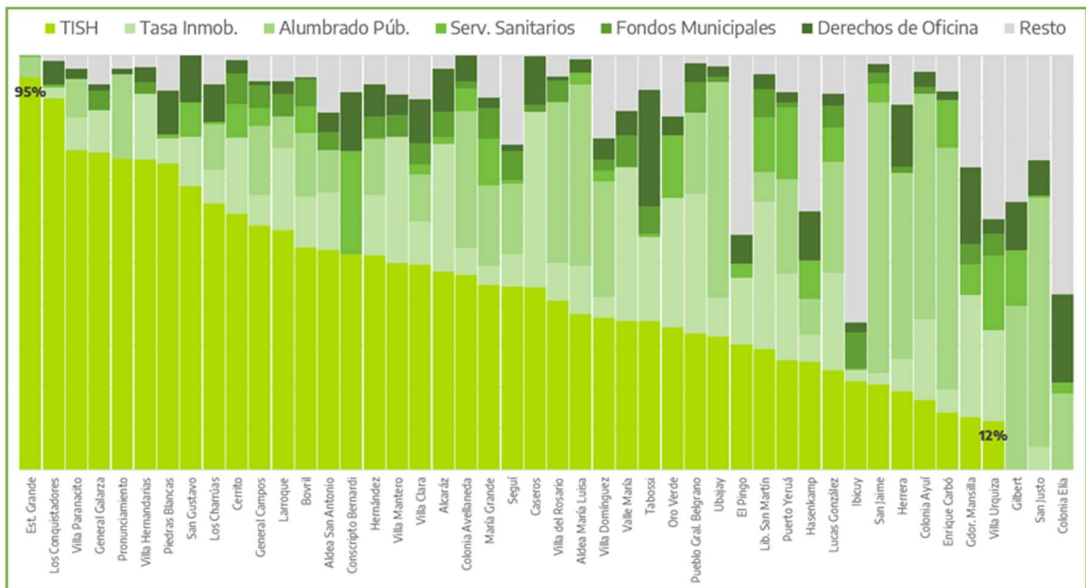


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Las ciudades de Paraná y Concordia, las dos más grandes de la provincia con 269 mil y 179 mil habitantes, respectivamente, y, por lo tanto, las dos de mayores recursos (entre ambas concentran casi un tercio de los ingresos de la totalidad de los municipios en su conjunto), explican la fuerte incidencia de la TISH sobre el total de recursos propios municipales.

Dadas las características propias de la TISH y de la Tasa Inmobiliaria, una mayor incidencia de la primera implica un mayor gravamen sobre la renta que sobre la propiedad, lo que podría generar un desaliento sobre la inversión industrial o comercial en dichos distritos.

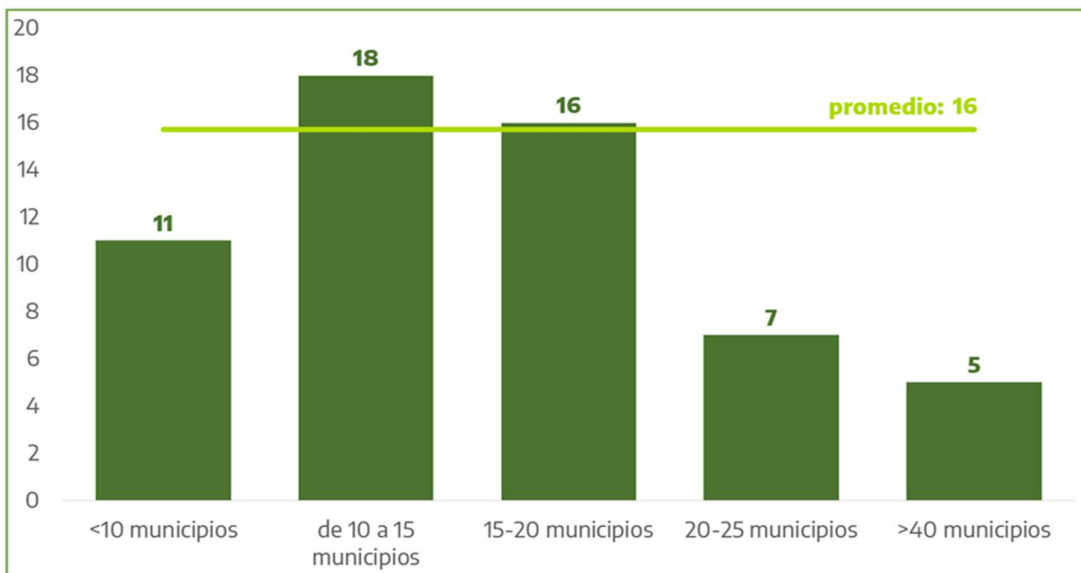
**Gráfico 2.4b. Principales Tasas y Derechos según rubros principales (% Total Recursos Propios) por Municipios Chicos**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En el caso de los municipios con menos de diez mil habitantes, si bien en promedio la incidencia de la TISH es 17 puntos porcentuales menor que para los municipios grandes, la heterogeneidad en el nivel de incidencia entre las localidades chicas resulta mucho mayor. En un extremo se encuentra la localidad de Estancia Grande, con un peso de la TISH sobre sus recursos propios de 95%, y en el otro Colonia Elía, Gilbert y San Justo que directamente no cuentan con dicha tasa. El municipio chico que posee menor incidencia de la TISH es Villa Urquiza (12%).

**Gráfico 2.5. Cantidad de municipios\* según número de Tasas, Derechos, Contribuciones y Fondos Municipales cobrados**

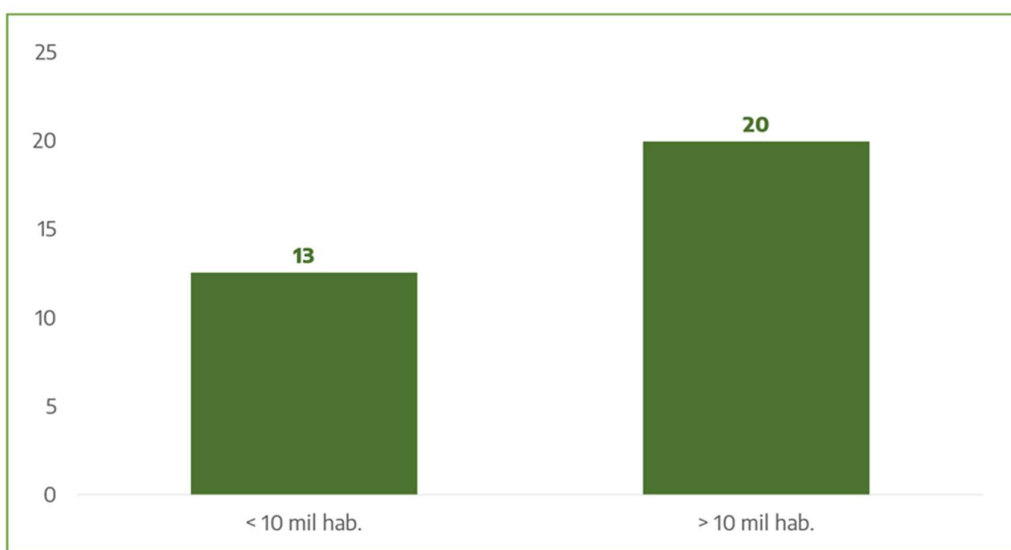


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

\* se tomó el conjunto de los 57 municipios que presentaron información de recursos para la Base de Tasas Municipales de la DGFM de la Provincia de Entre Ríos para el primer trimestre de 2024.

En promedio, los municipios de Entre Ríos cobran un total de 16 tasas y derechos. Casi el 80% de los Municipios y Comunas cobran hasta 20 tasas y derechos municipales. Sólo 12 cobran más de 20, de los cuales sólo dos son municipios con menos de diez mil habitantes (Puerto Yerúa y Piedras Blancas).

**Gráfico 2.6. Cantidad promedio de Tasas y Derechos cobrados según tamaño de los municipios**

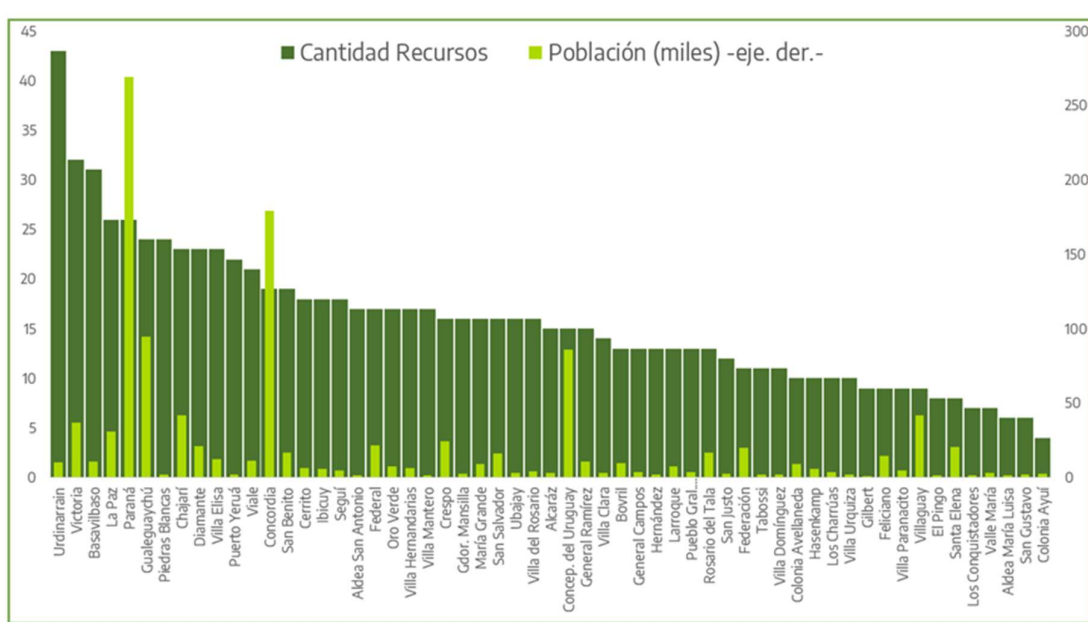


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En promedio, los municipios chicos, cuyos recursos propios representan sólo el 20% del total, cobran 13 tipos de tasas y derechos municipales, 35% menos que los grandes (20 tipos de tasas y derechos) que, como se vio anteriormente, tienen una menor dependencia de los ingresos que provienen de los regímenes de coparticipación nacional y provincial: 47% de sus ingresos son de origen municipal.

Sin embargo, como se observa en el siguiente gráfico, no existe una correlación lineal definida entre el tamaño del municipio y la cantidad de recursos cobrados.

**Gráfico 2.7. Municipios según cantidad de recursos cobrados y cantidad de habitantes**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

De los 57 municipios que presentaron información de recursos, sólo dos no cobran la TISH (Gilbert y San Justo). Por su parte, Gilbert y Federación son los únicos municipios que no cobran la Tasa Inmobiliaria. Tanto el nivel de incidencia de la TISH (61,5%) como de la Tasa Inmobiliaria (10,2%) sobre el total de tasas y derechos cobrados por este grupo de municipios se encuentra en línea con la información surgida del SIFIM para el conjunto de 82 municipios analizado anteriormente.

**Cuadro 2.2. Cantidad de municipios según las tasas y derechos cobrados e incidencia de cada recurso en la recaudación**

Tipo Recurso	Recurso	Municipios	% Total de Recaudación de Tasas y Derechos
Tasas	TISH	55	61,5%
	Tasa Inmobiliaria	55	10,2%
	Tasa Sanitaria (Agua)	31	6,4%
	Alumbrado Público	28	5,7%
	Tasa Sanitaria (Cloacas)	23	0,6%
	ENERSA	23	3,8%
	Libreta Sanitaria	23	0,3%
	Espectáculos Públicos	21	0,4%
	Publicidad y Propaganda	17	0,2%
	Otras tasas	13	2,4%
	Antenas	12	0,02%
	Bromatología y Control Veterinario	9	0,1%
	Abasto y Matadero	5	0,1%
<b>Total Tasas</b>			<b>91,7%</b>
Derechos	Derechos de Oficina	52	1,9%
	Derecho de Cementerio	46	0,9%
	Uso de Inst. Municipales	43	3,5%
	Derecho de Edificación	32	0,3%
	Venta Ambulante	26	0,05%
	Ocupación o Uso del Esp. Púb.	21	0,2%
	Licencia de Conducir	19	0,1%
	Otros derechos	10	0,7%
	Explotación de Minas y Canteras	5	0,3%
	Habilitación Comercial	4	0,01%
	Servicio de Transporte Municipal	4	0,1%
	Inst. Electromec. (Talleres/Fábricas)	4	0,2%
	Habilitación Vehicular	1	0,00002%
<b>Total Derechos</b>			<b>8,3%</b>
<b>TOTAL TASAS Y DERECHOS</b>			<b>100%</b>

Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

### *Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (TISH)*

La TISH (también llamada Tasa Comercial en algunos casos), cobrada por casi la totalidad de los municipios entrerrianos y la más importante en cuanto a incidencia en los recursos propios, es la contraprestación por los servicios de registro y control de actividades a título oneroso y de competencia municipal sobre el comercio, la industria y los servicios, destinadas a constatar y preservar la seguridad, salubridad, higiene, etc. en los locales y establecimientos radicados en el ejido municipal.

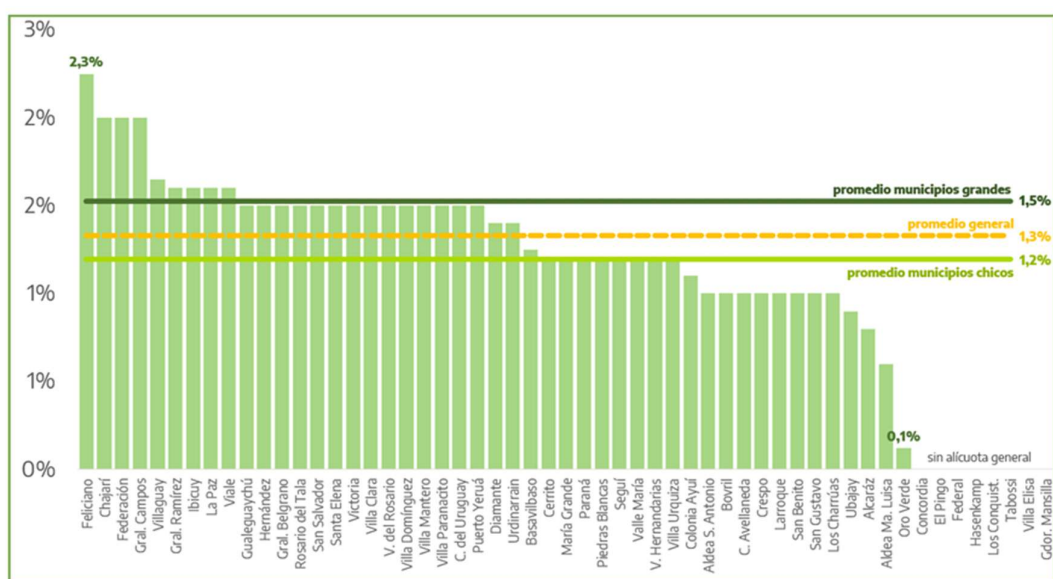
Su **base imponible**, en el 90% de los casos, es la facturación de las empresas con actividad en el municipio. Sólo en un municipio se cobra según la superficie de los locales, y en cuatro municipios existen montos fijos de acuerdo a la actividad económica realizada, una suerte de monotributo o monotasa.

La **periodicidad del cobro** de la TISH en la provincia de Entre Ríos es mensual, también en casi nueve de cada diez municipios (89%). Sólo seis municipios realizan el cobro de manera bimestral.

Con respecto a las **alícuotas**, 42 de los 55 municipios que cobran la TISH, lo hacen mediante una alícuota general y alícuotas especiales mínimas y máximas de acuerdo al tipo de actividad económica desarrollada por el contribuyente. Sólo cinco poseen únicamente una alícuota general, más allá de la actividad realizada.

En promedio, los municipios entrerrianos cobran una alícuota de 1,3% sobre la facturación o los ingresos brutos declarados por los contribuyentes. Dicha alícuota, en promedio, resulta menor para los municipios de menos de diez mil habitantes que para los municipios grandes (1,2% y 1,5%, respectivamente).

**Gráfico 2.8. Alícuota general de la TISH según municipio**



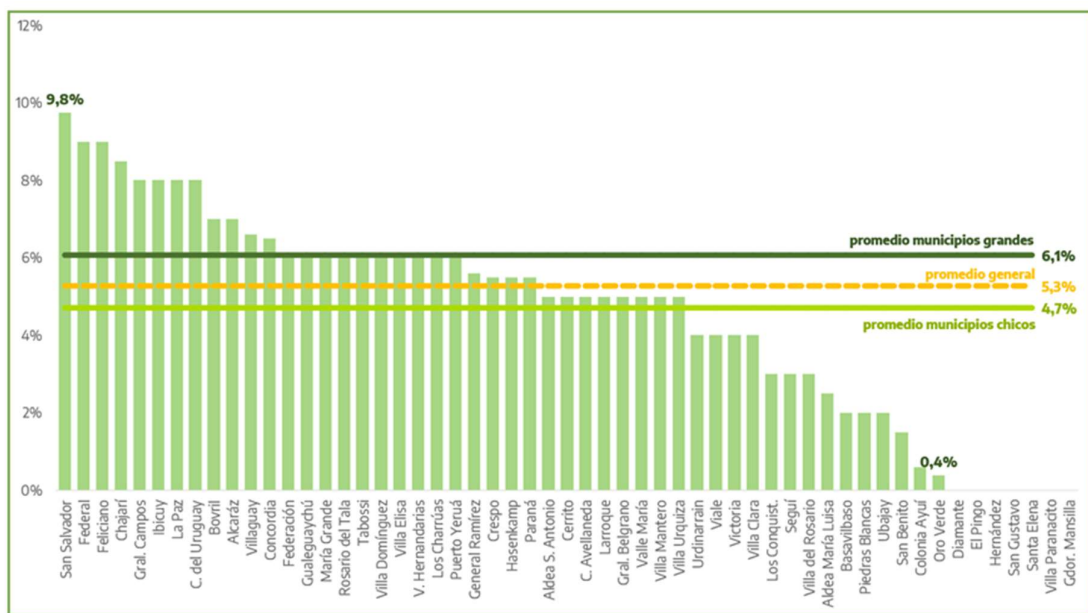
Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En promedio, los municipios entrerrianos cobran una alícuota de 1,3% sobre la facturación o los ingresos brutos declarados por los contribuyentes. Dicha alícuota, en promedio, resulta menor para los municipios de menos de diez mil habitantes que para los municipios grandes (1,2% y 1,5%, respectivamente).

La **alícuota especial máxima**, en promedio, alcanza 5,3% de lo facturado por las empresas entrerrianas, pero con una gran amplitud entre la menor y la mayor alícuota máxima cobrada por los municipios. Oro Verde, con 0,4%, es el municipio que posee la menor alícuota máxima. Por su parte, San Salvador, con 9,8% tiene la mayor alícuota máxima entre todos los municipios de Entre Ríos.

Los municipios con menos población, en promedio, cobran una alícuota máxima de 4,7%, muy por debajo del promedio alcanzado por los municipios de más de diez mil habitantes (6,1%).

**Gráfico 2.9. Alícuota especial máxima de la TISH según municipio**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

### Tasa General Inmobiliaria

La Tasa General Inmobiliaria (TGI) ocupa el segundo lugar en importancia en cuanto al nivel de recaudación para el conjunto de los municipios entrerrianos. El cobro de esta tasa corresponde a la contraprestación realizada por cada municipio por la prestación de los servicios de recolección, separación y disposición final de residuos, barrido, riego, abovedamiento y zanjas, arreglo de calles, desagües y alcantarillas, conservación de plazas y paseos, forestación y poda del arbolado, señalización de la vía pública, control y monitoreo de cámaras de seguridad; y básicamente por la conservación y mantenimiento de todo lo anterior.

Así, la TGI es la tasa análoga a la que es comúnmente conocida como Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) en otras regiones del país, con la diferencia de que en Entre Ríos sus municipios cobran por separado la tasa por el servicio de Alumbrado Público.

Prácticamente en todos los municipios la base imponible de la TGI se encuentra ligada al valor de la vivienda. Si bien en 54% de los casos es la valuación fiscal de las viviendas propiamente dicha, en el resto de los casos el gravamen se realiza sobre su superficie medida en metros cuadrados (18%),

sobre los metros lineales del frente de la misma (11%), según el valor de la zona en la que se encuentra construida o una combinación de alguna de las anteriores. Es decir que, en todos los casos, la tasa recae sobre la propiedad.

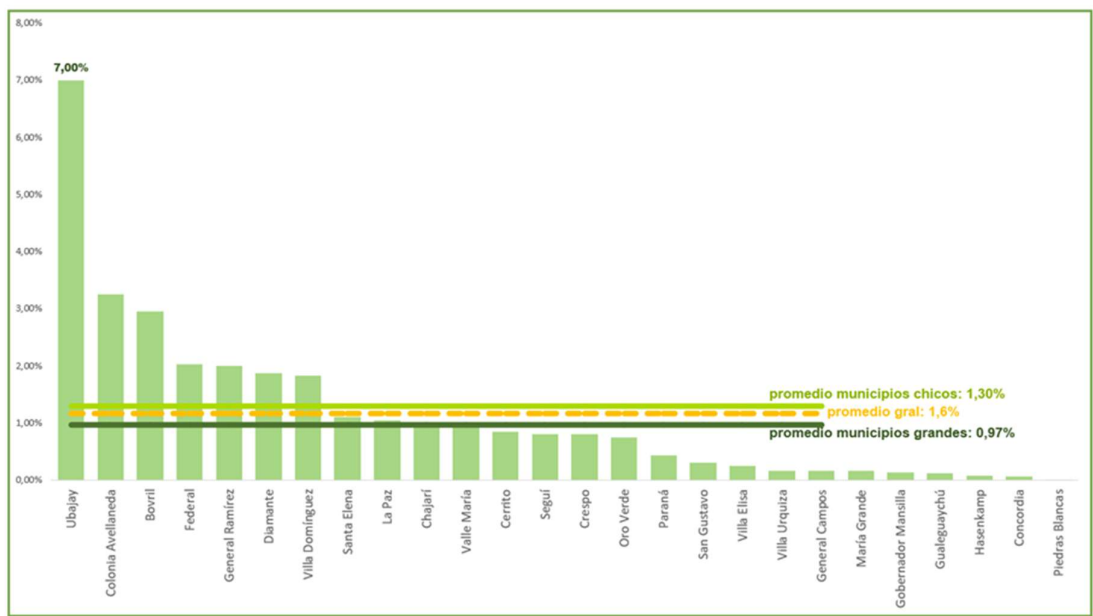
La periodicidad del cobro es bimestral para más de la mitad de los municipios (55%). El resto, en su mayoría cobra la TGI de manera mensual (36%). Sólo cuatro municipios realizan los cobros de manera trimestral o cuatrimestral.

Sólo nueve municipios (de los cuales siete tienen una población menor a diez mil habitantes) presentan alícuotas generales para el cobro de la TGI, que van desde un mínimo de 0,08% (General Campos) hasta 2,52% (Rosario del Tala).

Por su parte, otros 23 municipios realizan el cobro de la tasa inmobiliaria con alícuotas especiales máximas que parten de 0,06% (Concordia) a 7% (Ubajay). Precisamente, Concordia y Ubajay son municipios opuestos en cuanto a su estructura de tasas; en el primero la incidencia de la TISH se encuentra muy por encima del promedio, con una importancia de la TGI muy por debajo del promedio, y viceversa.

Como se observa en el siguiente gráfico, al contrario de lo que ocurre con la TISH, las alícuotas especiales máximas para la Tasa Inmobiliaria resultan mayores para los municipios chicos que para los grandes. En promedio, los municipios de menos de diez mil habitantes tienen una alícuota máxima de 1,3%, mientras que la de los de más de diez mil habitantes promedia 0,97%. Si estos promedios se ajustaran por el tamaño de la población o por la incidencia de la TGI sobre el total de la recaudación, esta diferencia sería aún más marcada, debido a que los dos municipios de mayores recursos y población, Paraná y Concordia, poseen alícuotas de 0,43% y 0,06%, respectivamente, muy por debajo del promedio para los municipios grandes. La excesivamente baja alícuota de la TGI en Concordia es consistente con la alta incidencia de la TISH en ese municipio.

**Gráfico 2.10. Alícuota especial máxima de la Tasa Inmobiliaria según municipio**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

### *Tasa de Alumbrado Público*

La Tasa de Alumbrado Público es cobrada por los municipios como contraprestación por el servicio de alumbrado de calles y espacios públicos en general, por la inspección periódica de las instalaciones, medidores eléctricos y reposición de luminarias y por su mantenimiento integral. Si bien en otras regiones esta tasa suele cobrarse de manera conjunta con la TGI (como Alumbrado, Barrido y Limpieza), en los municipios entrerrianos se realiza el cobro por separado debido a que el servicio de alumbrado no llega a los mismos hogares.

De los 72 municipios para los que se contó con información cuantitativa para el primer semestre de 2024, hay 22 (69%) que no realizan el cobro de Alumbrado Público.

Más de la mitad (57%) realiza el cobro de acuerdo al consumo de energía registrado en las facturas de electricidad (descontados los impuestos) de los hogares contribuyentes, dentro de la misma boleta. En algunos municipios, esta tasa no recae directamente sobre los hogares sino sobre las empresas, de acuerdo a su nivel de ingresos o facturación, como en los casos de Larroque, San Benito, Concordia y Puerto Yerúa.

Prácticamente en la totalidad de los municipios cobran el Alumbrado Público de manera mensual, con alícuotas generales que van desde 8% (San Benito) hasta 25% (Villa Domínguez) de la factura de electricidad, y con alícuotas especiales máximas entre 13% (Victoria) y 42% (Bovril).

Al igual que en el caso de la Tasa Inmobiliaria, la alícuota promedio general resulta mayor en los municipios chicos (15,4%) que en los municipios grandes (10,9%), y lo mismo ocurre con la alícuota especial máxima: 21,2% y 12,4%, respectivamente.

#### *Tasa de Servicios Sanitarios*

La Tasa Sanitaria es cobrada como contraprestación por el servicio de agua potable y de cloacas, generalmente de manera separada, y también como recupero por las obras de mantenimiento necesarias para el buen funcionamiento de estos servicios. En algunos pocos municipios se realiza un único cobro al momento de la conexión a los servicios de la red de agua o cloacal, y luego se abona con una determinada periodicidad la tasa correspondiente.

En general, la tasa sanitaria por la conexión o el consumo de agua se cobra por separado de la tasa por la conexión o limpieza de las cloacas o tanques de agua.

De los 47 municipios que cobran la Tasa Sanitaria, más de la mitad (51%) cobra sólo por la conexión o el consumo de agua, 34% lo hace únicamente por la conexión a la red cloacal o la limpieza de cloacas o tanques, y sólo 15% cobra ambos tipos de tasa sanitaria (por agua y por cloacas).

**Cuadro 2.3. Cobro de los dos tipos de Tasa Sanitaria según grupo de municipios**

Servicio	Municipios		Total % Total	
	Chico	Grande		
Agua	12	12	24	51%
Cloaca	12	4	16	34%
Ambas	3	4	7	15%
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

La base imponible para el cobro del servicio de agua, en la mayoría de los municipios (43%) que la cobran se encuentra relacionada al valor o tamaño de la propiedad (valuación fiscal, superficie o metros de frente). Sólo 7 municipios (23%) cobran de acuerdo al consumo de m<sup>3</sup> registrado por medidor realizado por el hogar. El resto de los municipios (33%) realiza el cobro de acuerdo a un

monto fijo o mediante un cobro mixto (base fija y consumo variable de m3, o base fija de acuerdo al valor de la propiedad o la zona y consumo variable).

La periodicidad del cobro es mensual para más de la mitad de los municipios (54%). El resto, en su mayoría cobra la tasa sanitaria por el consumo de agua de manera mensual (40%). Sólo dos municipios realizan los cobros de manera trimestral.

### **Diagnóstico institucional y relevamiento de los ámbitos de coordinación de las potestades tributarias**

En la Provincia de Entre Ríos, la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios ha ocupado por un extenso período el rol de coordinación fiscal interjurisdiccional. Esta dependencia tiene entre sus funciones la de promover el fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de los Municipios y Comunas de la Provincia, participando en la elaboración de las reglamentaciones y/o disposiciones relacionadas a los aspectos fiscales y financieros de las administraciones locales, así como consolidar y sistematizar información fiscal y tributaria de Municipios y Comunas, editar y difundir publicaciones referidas al desempeño fiscal de éstos, y promover la sensibilización de funcionarios locales en materia de administración financiera, política tributaria y gestión pública en general. Además, se agregan a estas funciones la de promover el fortalecimiento de la gestión fiscal y financiera de los Municipios mediante capacitaciones a funcionarios y empleados municipales, mediante la realización de encuentros o jornadas de trabajo, como las Jornadas Provincial de Finanzas Públicas Municipales que se realizan desde 2010. También ejerce la supervisión del cumplimiento de las obligaciones referidas a la difusión de información fiscal y financiera, y la gestión del sistema de garantía del régimen de coparticipación a municipios y comunas.

En materia de potestades tributarias, como se mencionó, la Dirección General actúa como un área de relevamiento, sistematización y estudio. La base de datos de Tasas Tributarias Municipales permite realizar un análisis comparativo de hechos imponibles, bases imponibles, sujetos alcanzados, alícuotas y otros datos relevantes, para conocer la realidad Municipal y promover una gestión razonable de los recursos económicos de los gobiernos locales.

Asimismo, ha promovido la adhesión de los municipios al Régimen de Responsabilidad Fiscal, a partir de la invitación del art. 2º de la Ley Nº 10.559 de adhesión provincial, logrando la suscripción de este instrumento por un número significativo de municipios. No obstante, la Provincia no ha promovido a la fecha el desarrollo de un régimen específico de Responsabilidad Fiscal Municipal, como sí lo han hecho ya nueve Provincias, que han desarrollado distintos

instrumentos específicos de coordinación fiscal con los gobiernos locales, incluidos los respectivos ámbitos institucionales (Consejos, autoridades de aplicación) para su implementación.

Considerando los antecedentes de Acuerdos de Responsabilidad Fiscal celebrados en varias jurisdicciones, la iniciativa más asimilable en esta dirección para el caso de la Provincia de Entre Ríos, la constituye la adhesión de los municipios al Compromiso Provincial de Transparencia, denominado Programa Entre Ríos Transparente, una iniciativa lanzada el 20 de febrero de 2024 por la Secretaría de Modernización de la Provincia con la firma del Gobernador Rogelio Frigerio y la adhesión de 62 Intendencias (según nómina original disponible en la página oficial de la Provincia) que reconoce el derecho ciudadano de acceso a la información pública e invita a los gobiernos locales a difundir la información referida a la función pública, promoviendo la publicidad progresiva de datos referidos a la gestión.

**Cuadro 2.4. Nómina de Municipios adheridos al Programa “Entre Ríos Transparente”**

Aldea Brasileira	Concordia	Gobernador Mansilla	Lucas González	San Gustavo	Villa Domínguez
Aldea María Luisa	Conscripto Bernardi	Gualeguay	María Grande	San José de Feliciano	Villa Elisa
Aranguren	Crespo	Gualeguaychú	Nogoyá	Santa Ana	Villa Hernandarias
Basavilbaso	Diamante	Hasenkamp	Oro Verde	Santa Anita	Villa Mantero
Bovril	El Pingo	Hernández	Paraná	Sauce de Luna	Villa Paranacito
Caseros	Enrique Carbó	Herrera	Piedras Blancas	Seguí	Villa Urquiza
Cerrito	Federación	La Paz	Primero de Mayo	Ubajay	Villaguay
Chajarí	Federal	Larroque	Pronunciamiento	Urdinarrain	
Colonia Avellaneda	General Campos	Libertador San Martín	Pueblo General Belgrano	Valle María	
Colonia Ayuí	General Ramírez	Los Charrúas	Rosario del Tala	Viale	
Colón	Gilbert	Los Conquistadores	San Benito	Villa Alcaraz	

Fuente: Secretaría de Modernización de la Provincia de Entre Ríos, en <https://datos.entrerios.gov.ar/dataset/compromiso-provincial-de-transparencia>

Como resultado de estas iniciativas, si bien la adhesión al compromiso de transparencia fiscal es formalmente elevada, la aplicación de los criterios de transparencia en materia fiscal y financiera, y su implementación a nivel municipal, es aún muy heterogénea y parcial. En el caso de las Comunas, su cumplimiento es incipiente. Esta misma Secretaría administra también la gestión de datos abiertos a nivel local.

Por su parte, la Secretaría de Gobiernos Locales atiende el desempeño de las Juntas de Gobierno que permanecen ultraactivas, en los términos que se describen en el apartado correspondiente al nuevo régimen de gobiernos comunales.

### **Recomendaciones preliminares**

En materia de responsabilidad fiscal: Promover la celebración de un régimen específico de responsabilidad fiscal, y la creación de un ámbito institucional para su gestión, que avance en la implementación de buenas prácticas de gestión, profundizando lo ya realizado en la materia y extendiéndolo al ámbito comunal.

En materia de transparencia fiscal: Complementariamente con el propósito anterior, avanzar en la implementación de instrumentos y mecanismos para promover la publicidad de la actividad administrativa de municipios y comunas.

En materia de administración tributaria: En virtud de los avances en el diagnóstico y análisis de la estructura de tasas y derechos que aplican los Municipios y Comunas de Entre Ríos a continuación se detalla de manera preliminar una serie de hallazgos y recomendaciones.

El cobro de tasas y derechos en Entre Ríos está sujeto a criterios dispares, fijados por los municipios y plasmados en sus ordenanzas fiscales e impositivas. El conjunto de estos recursos muestra una alta heterogeneidad entre municipios que se ve reflejada tanto en cantidad y tipo de tasas y derechos que se cobran como en las características de cada tipo de ingreso mencionado, entre ellos la base imponible, la periodicidad del pago, etc.

En lo que respecta a las tasas y derechos, los municipios entrerrianos considerados como un todo cobran más de 96 tipos diferentes. La mayor proporción de la recaudación se encuentra conformada por la Tasa por Alumbrado, la Tasa General Inmobiliaria, Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, Tasa por Servicios Sanitarios. El resto de la recaudación se conforma por un conjunto heterogéneo de conceptos.

Cabe aclarar que, si bien los factores que afectan la recaudación de tasas y derechos son numerosos, la localización geográfica y la estructura de la actividad económica son determinantes a la hora de establecer la estructura de ingresos y su nivel recaudatorio.

Del análisis realizado se desprende que los Municipios y Comunas de Entre Ríos aplican una multiplicidad de tasas y derechos municipales sin un criterio uniforme.

Otro importante hallazgo del análisis es la alta dependencia que tienen los Municipios y Comunas de Entre Ríos de los recursos que provienen del régimen de coparticipación nacional y provincial, especialmente en los municipios y comunas de menor población.

En ese marco se necesita promover la autonomía financiera mediante la adecuada explotación de la base tributaria propia, integrada fundamentalmente por tasas y derechos, apuntando a reducir la dependencia de los fiscos locales de los fondos coparticipados.

No obstante, esta recomendación debe asegurar el control de la proliferación de gabelas locales, y sobre todo asegurarse que su diseño no configure un cuadro de superposición con tributos provinciales, del mismo modo que se evite la confiscatoriedad del régimen, tal como está previsto en el Decreto MEHF 4469/2010, que instrumenta la inhibición del art. 9° inc. (f) de la Ley 23548 en caso de existir un gravamen municipal en pugna con el régimen de dicha ley.

Para ello podría evaluarse la factibilidad, sobre todo respecto del universo de municipios que no sean plenamente autónomos y comunas, del diseño de un código tributario local modelo, con el cual los fiscos locales incorporen los elementos más significativos del diseño de sus tributos, ya mencionados, observando las particularidades de cada administración. Esta iniciativa podría, no obstante, colisionar con la redacción del art. 244 de la C.P.: “Los municipios ejercerán de modo exclusivo su facultad de imposición respecto a personas, cosas o actividades sujetas a su jurisdicción, respetando los principios de la tributación y la armonización con los regímenes impositivos provincial y federal.” Se podría, por lo tanto, promover su adopción como parte de un acuerdo fiscal que contemple particularidades referidas a la coparticipación, en los términos del art. 245 de la C.P., que asimismo están reflejados en la Ley 10027: “La asignación de la coparticipación a municipios y comunas se efectuará, teniendo en cuenta, para la distribución primaria, las competencias, servicios y funciones de la Provincia y el conjunto de municipios, y para la distribución secundaria criterios objetivos de reparto que contemplen los principios de proporcionalidad y redistribución solidaria, mediante aplicación de indicadores devolutivos, redistributivos y de eficiencia fiscal que tiendan a lograr un grado equivalente de desarrollo y de calidad de vida de los habitantes.”

El sentido de la reforma sería el de aumentar la incidencia de las tasas sobre la propiedad, que son un mejor vehículo para cubrir los gastos por la producción de bienes y servicios municipales. Esta recomendación debería complementarse con un análisis de cobrabilidad de las tasas, así como del

funcionamiento de los instrumentos de la administración tributaria más conducentes a una gestión eficiente, como el tratamiento de la mora y la política de exenciones.

En relación a la TISH de la sistematización y consolidación de la base de tasas surge una fuerte disparidad en la base imponible que usan los municipios y comunas, algo que debería tender a unificarse o armonizarse. Actualmente, hay municipios que toman como base imponible las Ventas Netas, Ingresos, Ingresos Brutos, Ingresos por Ventas, Facturación, Venta Mensual, Monto Neto Declarado, DDJJ, Ventas sin Impuesto, Ingresos por Ventas, Ingresos Brutos Devengados, Total de Ingresos, Monto Facturado y un Monto Fijo.

A los efectos de simplificar el régimen tributario municipal, una propuesta que se podría analizar, sería la creación de un régimen simplificado para la TISH en coordinación con la provincia.

Este régimen ya se encuentra implementado desde el gobierno nacional con el fin de promover la simplificación y unificación de los trámites del orden tributario nacional y de las administraciones tributarias provinciales que adhieran al mismo.

Este sistema comprende a los contribuyentes adheridos al Monotributo Nacional que estén alcanzados por el impuesto sobre los Ingresos Brutos de las administraciones provinciales adheridas y por la contribución municipal y/o comunal que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios. El Monotributo Unificado implica la recaudación conjunta de los tributos correspondientes a los regímenes simplificados nacional, provincial y en su caso, municipal o comunal.

La provincia de Entre Ríos mediante la Ley 10782 estableció un Régimen Simplificado del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, de carácter obligatorio, para los pequeños contribuyentes locales de la Provincia de Entre Ríos. Los pequeños contribuyentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos quedarán comprendidos, en la misma categoría en que se encuentren inscriptos en el monotributo nacional.

La propuesta constaría entonces de extender el empadronamiento a las imposiciones sobre la actividad económica en el nivel local, ordenando y simplificando la tributación de los agentes económicos con los fiscos locales.

## **CAPÍTULO III: DESEMPEÑO RECIENTE DE LAS FINANZAS MUNICIPALES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS A LA LUZ DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL**

### **3.1. Introducción**

El propósito del ejercicio que se presenta en este capítulo, es el de evaluar el desempeño fiscal reciente de los municipios de la Provincia de Entre Ríos, medido por indicadores de responsabilidad fiscal, adaptados de los indicadores del régimen vigente para las provincias adheridas a la Ley nacional 25.917 y modificatorias.

De este modo, se pretende evaluar en qué medida las acciones que viene desarrollando la provincia en la materia, pueden haber incidido en mejores prácticas de administración fiscal y financiera. Este ejercicio permitiría sugerir el fortalecimiento de líneas de acción que ya viene desarrollando la provincia con los Municipios, así como la implementación de nuevos instrumentos que fortalezcan esta iniciativa.

En el anterior capítulo se describen las principales acciones de coordinación fiscal interjurisdiccional de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios (DGRFM), y la forma en que esta dependencia incentiva la adhesión de los gobiernos locales a la adopción de principios y buenas prácticas de Responsabilidad Fiscal (RF).

En particular, se destacan dos iniciativas de interés para este trabajo, ambas encuadradas en las acciones del art. 33 de la Ley 25.917:

- La invitación del art. 2º de la Ley provincial N° 10.559, a la adhesión por parte de los gobiernos locales, iniciativa que obtuvo la sanción de ordenanzas en al menos 22 municipios, lo que representa 26,5% del total.
- La invitación al Compromiso Provincial de Transparencia, denominado Programa Entre Ríos Transparente, del 20 de febrero de 2024, que obtuvo la adhesión de 62 municipios (74,7% del total).

Cabe destacar que cuatro municipios que cuentan con ordenanza de adhesión a la Ley de RF, no se encuentran originalmente adheridos al segundo programa.

El universo de los municipios considerados para este ejercicio es el de los 83 existentes a la fecha, en tanto su información estuviese disponible. De hecho, podría considerarse que su indisponibilidad sería una vulneración de las buenas

prácticas de RF. No obstante, cinco de estos municipios (Aldea Brasileira, Aldea María Luisa, El Pingo, Pueblo Brugo y Pueblo Liebig) fueron creados en 2019 y completaron su primer ejercicio fiscal en 2020, por lo que éste se constituye en su año base. En este sentido, para estos cinco municipios, la medición de indicadores interanuales de desempeño fiscal puede observarse cumplida la ejecución de 2021.

Con respecto al período analizado (2017-2024), cabe recordar que se trata de un intervalo con ejercicios atípicos, fundamentalmente los más afectados por la emergencia sanitaria del COVID-19 (2020-2021), que merecieron incluso la flexibilización del cumplimiento de los indicadores comprometidos del régimen nacional de RF por parte de las jurisdicciones adherentes.

El primer ejercicio empleado para este trabajo es el de 2017, en parte coincidiendo con la disponibilidad de información provista por el Sistema Provincial de Información Fiscal Municipal y Comunal (SIPIF), y también por constituir un año base óptimo para el establecimiento de comparativas de los principales indicadores, toda vez que la provincia de Entre Ríos materializa su adhesión a la Ley de RF en 2018, mediante la ya mencionada Ley 10.599.

Otro logro de las acciones de la DGRFM es la gestión del mencionado SIPIF, un relevamiento de información fiscal y financiera de los municipios, que provee de una buena cobertura de información para el conjunto de los municipios de la Provincia. Es de desear que esta disponibilidad se extienda a las Comunas, y especialmente que se profundice en el relevamiento y consolidación de información del gasto clasificado por finalidad y función.

Esta clasificación sería de especial interés para poder analizar la correspondencia fiscal entre el gasto ejecutado en algunas de las funciones características del gobierno municipal y el producido de las tasas establecidas específicamente para su financiamiento.

### **3.2. Criterios de Responsabilidad Fiscal adoptados**

Para llevar adelante el ejercicio se tomaron los criterios de RF establecidos en la Ley Nacional 27.428, y se adaptaron a la configuración municipal de las finanzas locales, considerando las sugerencias formuladas en el manual de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno simplificada para el Sector Municipal, editado por el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

En la descripción de cada indicador, se mencionan los cambios introducidos a los correspondientes al régimen federal de RF, en ocasión de la

disponibilidad de información, y considerando la pertinencia o utilidad del indicador para evaluar el desempeño fiscal de los gobiernos locales.

*Indicador 1: Variación interanual del gasto público corriente primario menor a la variación del índice de precios o el producto bruto geográfico*

El indicador original considera al gasto corriente primario, neto de los gastos inducidos por la implementación de políticas desde el nivel superior de gobierno, tanto por aportes no automáticos transferidos por el gobierno provincial con asignación a una erogación específica, como los financiados con préstamos de organismos internacionales, así como las transferencias automáticas a niveles inferiores de gobierno, deducible que no sería aplicable en principio a los gobiernos locales. También prevé la posibilidad de deducir, bajo ciertas condiciones, los gastos operativos asociados a nuevas inversiones en infraestructura en educación, salud y seguridad, funciones en las cuales la participación de los municipios de la Provincia es marginal.

En cuanto al empleo de un índice de variación del PBG, en línea con lo establecido por el art. 19 de la Ley 25.917, ello exigiría implementar un procedimiento a nivel provincial para mantener actualizada su medición, tanto para el sector provincial como para las áreas de gobierno local, de las que no se conoce que exista estimación alguna. Actualmente la última estimación para el territorio provincial, publicada por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC), muestra un rezago de dos años.

Si bien el SIPIF prevé obtener información relativa al gasto municipal financiado con recursos afectados, los datos recabados a la fecha sugieren que el cumplimiento de esta solicitud es aún fragmentario, de modo que no podría obtenerse un cálculo exacto de estos deducibles para una masa crítica de municipios. Por ello, a los efectos de este ejercicio, se optó por considerar el desempeño del Gasto Corriente Primario.

Asimismo, se observa que en los últimos dos ejercicios se verifican unos pocos incumplimientos en la remisión de información -a la fecha de cierre de este informe-, que impidieron el correcto cálculo de la variación interanual del gasto de los municipios afectados. Por esto, el universo se vio mermado en siete observaciones en 2024, y en cinco en 2023.

**Cuadro 3.1. Cumplimiento del indicador de Variación interanual del Gasto Público Corriente Primario menor a la variación del índice de precios**

Año	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
2024	68	1	74	20	54
2023	78	77	1	0	1
2022	83	69	14	2	12
2021	83	21	62	17	45
2020	78	66	12	0	12
2019	78	63	15	4	11
2018	78	69	9	2	7

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales

El Cuadro 3.1 muestra la evolución del cumplimiento de este indicador en el período 2018/2017-2024/2023. Los números permiten apreciar un comportamiento general moderado del gasto corriente en términos nominales, excepto en dos momentos críticos, en 2021/2020 y 2024/2023.

En el primero puede interpretarse que, en 2020, con la irrupción de la emergencia sanitaria, los municipios en su conjunto actuaron en sintonía con los niveles superiores de gobierno, contrayendo en términos reales el gasto corriente, vía una política salarial adecuada en términos generales a la contracción de los recursos procedentes de la coparticipación, que como se menciona en el primer Informe Parcial, representan el orden del 48% del total de recursos, cuando el gasto en Personal ronda aproximadamente 45% del gasto total. Esta postergación de la recomposición salarial en 2020, trasladó una mayor presión a la recomposición en 2021, provocando una mayor expansión nominal del gasto corriente en 2021, respecto de 2020.

En el segundo momento se observaría un fenómeno análogo, en el que la restricción presupuestaria por parte del gobierno nacional hacia las Provincias habría producido un descalce en el comportamiento de ambas partidas, considerando la mayor rigidez relativa del gasto en Personal. Incide concurrentemente, el abrupto incremento en el nivel de precios del último trimestre de 2023, que no fue compensado por la política salarial al cierre de ese ejercicio. Esta presión por una recomposición compensatoria de dicha pérdida se trasladaría entonces al ejercicio 2024, con el consecuente incremento relativo respecto del ejercicio anterior, superando a la variación del nivel general de precios de 2024.

No se observa, en el desempeño particular de este indicador, que el factor de adhesión formal al régimen de RF haya constituido per se una circunstancia benéfica para la sujeción a buenas prácticas de administración fiscal, en el sentido de que, en ambas oportunidades, los municipios adheridos experimentaron dificultades en una elevada proporción, indistintamente respecto del grupo de municipios no adheridos.

Esto plantearía la conveniencia de aprovechar y profundizar la adhesión formal de los municipios a un régimen concreto de RF, con la implementación efectiva de acciones y principios de gestión que se traduzcan en prácticas que reporten mejoras mensurables en términos del desempeño fiscal.

#### *Indicador 2: Cargos ocupados por habitante menor a la razón del año base*

Basada en el art. 10 quater de la Ley 25.917 de RF, este indicador establece que las jurisdicciones que hubiesen alcanzado un resultado financiero (base devengado) superavitario o equilibrado podrían incrementar la planta de personal asociada a nuevas inversiones que implican una mayor prestación de servicios sociales. La normativa original menciona funciones del gasto como educación, salud y seguridad, que absorben una proporción importante del gasto provincial, pero que no son representativas de las finalidades del gasto local, como sí lo serían los servicios urbanos y parte de los considerados servicios económicos, como el transporte y los servicios ambientales.

La normativa nacional establecía que a partir de 2018 el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal determinaría la “relación óptima de cargos ocupados” adecuada a las características de cada jurisdicción, “a los efectos de permitir excepciones”. Esta mención remite a la utilidad de disponer de un organismo provincial erigido en autoridad de aplicación para administrar la gestión del régimen en el nivel local, observando su aplicación de manera equitativa y apuntalando el desarrollo armónico de las microrregiones más rezagadas. En este sentido, debería considerarse de manera diferencial los servicios efectivamente prestados por cada corporación municipal, así como las modalidades adoptadas en cada caso para su gestión.

A los efectos de aplicar este indicador, se toma en principio como año base el ejercicio 2017, y en el caso de los municipios creados con posterioridad, el primero de su funcionamiento pleno.

La formulación de este indicador se ve dificultada por la inexistencia de proyecciones oficiales de población por nivel local de gobierno, hecho este que se torna significativo sobre todo en las pequeñas jurisdicciones, que constituyen un grupo numeroso en la provincia. Éstas suelen estar sujetas a una evolución demográfica más inestable, y ofrecen además inconvenientes para mensurar

una dotación óptima de personal en un estado inicial de su funcionamiento, y para las cuales la modalidad de incorporación de servicios públicos urbanos resultaría determinante para su estimación.

A esto también puede agregarse la flexibilidad de criterio para establecer los límites de los municipios, y su extensión a un cierto entorno rural, cuya determinación observa alguna labilidad, dificultando la estimación del número preciso de sus habitantes y eventuales contribuyentes.

Esta reflexión remite especialmente al fenómeno del inframunicipalismo, que en el caso de la provincia de Entre Ríos sugiere reconsiderar las normas que habilitan la creación de nuevas corporaciones locales, o al menos ciertas características organizativas que éstas deberían poseer en localidades que se encuentran en el umbral demográfico de su constitución.

Para salvar el problema de la ausencia de estimaciones oficiales de población, se calculó, a los efectos del ejercicio, una proyección de población por gobierno local basada en la extrapolación de la tasa observada en el último período intercensal, calculada al 30 de junio de cada año.

No existiendo proyecciones ni estimaciones oficiales de población por gobierno local, se espera que ellas deberían ser producidas oficialmente por la DGEyC, siendo que, para la coparticipación de fondos a municipios, el indicador demográfico empleado se refiere al padrón oficial de electores de cada gobierno local. Esta variable no se considera la más adecuada para reflejar la realidad demográfica y su dinámica de corto plazo, sobre todo en el caso de los distritos más pequeños.

El Cuadro 3.3 muestra el estado del cumplimiento de este indicador, en un contexto en el que la información disponible no permite cotejar adecuadamente el comportamiento de las mayores incorporaciones de personal, frente a eventuales inversiones en servicios urbanos, equipamiento o infraestructura, que justifiquen dicha incorporación bajo la circunstancia de rendimientos crecientes de escala, como se menciona más arriba.

Considerando esto, puede evaluarse que los municipios observan en general mayores dificultades, en términos de su proporción, para sostener el cumplimiento de este indicador. Vale decir, que la mayoría de los municipios de la provincia han venido incrementando de manera sostenida en los últimos años la relación de personal por habitante.

**Cuadro 3.2. Cumplimiento del indicador de Cargos ocupados por habitante**

Año	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
2024	83	36	47	12	35
2023	83	33	50	13	37
2022	83	33	50	11	39
2021	83	31	52	13	39
2020	83	32	51	14	37
2019	78	28	50	15	35
2018	78	42	36	12	24
<b>2017</b>				<b>19,35</b>	<b>22,23</b>

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales

En ese sentido, debe decirse que el peso demográfico del municipio no resulta un factor concluyente para determinar el cumplimiento de este compromiso, como se verá más adelante. Tampoco podría imputarse el menor indicador de cargos por habitante del año base en los municipios adheridos a RF (19,35 cargos/habitante) a la mera adhesión, ya que este grupo de municipios se vería favorecido por la mencionada razón de escala. Efectivamente, se estima en 39.586 habitantes el tamaño promedio de los municipios adheridos, donde se cuentan 6 de los 9 con mayor peso demográfico, en tanto el de los no adheridos se calcula en sólo 8.581.

*Indicador 3: Venta de activo fijo menor al Gasto de Capital (Art. 12 LRF) o Resultado económico superavitario*

Conforme lo establece el art. 12 de la Ley 25.917, “la venta de activos fijos deberá destinarse a financiar erogaciones de capital”. La manera práctica de controlar este compromiso, es asegurarse que el Gasto de Capital sea mayor a la venta de activo fijo, circunstancia que en el nivel municipal suele verificarse fácilmente, ya que este recurso desarrolla normalmente una participación marginal en el sistema rentístico local.

En línea con lo antedicho, se observa en el Cuadro 3.3 que sólo en circunstancias muy particulares, caracterizadas por una nula inversión pública, los municipios relevados podrían incurrir en su incumplimiento. Por lo tanto, se recomienda su reformulación, o su lisa eliminación, tal como lo sugiere el mencionado Manual del CFRF. Una posibilidad para su reformulación, podría ser el requerimiento de un Resultado Económico positivo para el conjunto de la Administración Central y los Organismos Descentralizados municipales, en el entendimiento de que este será aplicado a reforzar la inversión pública, que ya

suele ser respaldada por transferencias y asignaciones específicas del gobierno provincial.

**Cuadro 3.3 Cumplimiento del indicador de Gasto de Capital**

Año	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
2024	68	75	0	0	0
2023	78	78	0	0	0
2022	83	83	0	0	0
2021	83	83	0	0	0
2020	83	83	0	0	0
2019	78	78	0	0	0
2018	78	78	0	0	0
2017	78	77	1	0	1

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales

*Indicador 4: Servicio de la deuda menor al 15% de los Recursos Corrientes*

Esta condición sería una transposición de la establecida en el art. 21 de la Ley 25.917, que prevé netear de los Recursos Corrientes las “transferencias por coparticipación a municipios”, procedimiento no aplicable al caso de los gobiernos locales.

Esta regla establece que se tomarán las medidas necesarias para que el nivel de endeudamiento municipal sea tal que en ningún ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada superen el quince por ciento (15%) de los recursos corrientes.

**Cuadro 3.4. Cumplimiento del indicador de Servicio de la deuda**

Año	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
2024	68	73	2	0	2
2023	78	75	3	1	2
2022	83	79	4	1	3
2021	83	81	2	0	2
2020	83	81	2	0	2
2019	78	77	1	0	1
2018	78	75	3	1	2
2017	78	76	2	1	1

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales

Los bajos niveles de endeudamiento relativo de los gobiernos locales, y un empleo recurrente de financiamiento de fuente no convencional, como el endeudamiento con proveedores y con los propios institutos previsionales, explican el desempeño de este indicador, de modo que resultan en una baja proporción aquellos municipios que experimentan dificultades financieras por la magnitud de su deuda. No se presenta aquí tampoco un sesgo definido respecto de la adhesión a la ley 10.559.

*Indicador 5: Superávit primario art.20 LRF*

Este indicador se activaría en caso de incumplimiento del indicador anterior. Cuando los niveles de deuda generasen servicios superiores a los allí establecidos, deberían presentarse y ejecutarse presupuestos con superávit primario (gasto neto del pago de intereses) “acordes con planes que aseguren la progresiva reducción de la deuda y la consiguiente convergencia a los niveles antes definidos”.

En línea con lo indicado en el punto anterior, el Cuadro 3.5 muestra que su virtual incumplimiento se ha visto acotado a pocos casos en el intervalo explorado. Este indicador, o algún sucedáneo del mismo, debería ser mantenido, tal como lo sugiere su diseño, para monitorear a aquellas jurisdicciones que experimentan problemas con la gestión de su endeudamiento.

Por otro lado, el resultado del Cuadro 3.5 estaría mostrando que sólo en los últimos tres ejercicios se presenta la circunstancia de que en sólo 4 casos, sobre un total de 9, los municipios experimentaron dificultades para revertir un cuadro de endeudamiento crítico, desde un resultado de mayor solvencia operativa. Aunque debe tenerse en cuenta que la disponibilidad de información del cierre de 2024 para unas 10 jurisdicciones podría relativizar este panorama, y también sus conclusiones.

**Cuadro 3.5. Cumplimiento del indicador de Superávit primario s/art. 20 LRF**

Año	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
2024	68	74	1	0	1
2023	78	76	2	1	1
2022	83	82	1	0	1
2021	83	83	0	0	0
2020	78	78	0	0	0
2019	78	78	0	0	0
2018	78	78	0	0	0

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales

*Indicador 6: Transparencia de las cuentas públicas*

El seguimiento del requisito de transparencia de las cuentas públicas, iría en línea con el contenido del art.7 de la Ley de RF, en términos del contenido, la frecuencia y las formas de esa publicidad. A los efectos de este ejercicio, no se consideraron páginas oficiales a cuentas usuarias de gestores de redes sociales (Facebook, Instagram, X), por entender que no proveen los medios para publicar de manera permanente volúmenes significativos de la información requerida en este indicador.

Con respecto a la información referida al ejercicio corriente, y dada la fecha del relevamiento efectuado, se consideró una tolerancia de hasta dos años en el atraso de su publicidad, habida cuenta que algunos municipios podrían haber sufrido alguna dilación en el proceso de cierre de cuentas de 2024. En este sentido, igualmente se advierte el abandono de las páginas de varios municipios, al menos en materia de transparencia fiscal.

El ejercicio se propone evaluar la publicidad de la información fiscal comparando las dos instancias de adhesión, ya mencionadas, a programas de transparencia fiscal: la invitación de la Ley 10.599, y la adhesión al Programa “Entre Ríos Transparente”.

### **3.3. Clasificación por municipios adheridos y no adheridos a RF**

Uno de los elementos a evaluar en el ejercicio que se propone, es conocer si el grupo de municipios que han aceptado formalmente la invitación provincial de adhesión al Régimen de Responsabilidad Fiscal, han incorporado prácticas de Transparencia y buen desempeño fiscal, y si al menos en su conjunto, observan una conducta fiscal más alineada con los principios del régimen, respecto de aquellos municipios que no han formulado esta adhesión.

**Cuadro 3.6. Cumplimiento del indicador de Publicidad de Cuentas (municipios adheridos a RF)**

Indicador	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
Página Oficial	83	78	5	2	3
Sección Responsabilidad Fiscal	83	56	27	11	16
Presupuesto Anual	83	63	20	4	16
Ordenanza Tributaria	83	55	28	8	20
Ordenanza Tarifaria Anual	83	52	31	8	23
Ejecución Presupuestaria Corriente	83	40	43	10	33
Ejecución Presupuestaria Ej. Anteriores	83	47	36	8	28
Cargos Ocupados	83	9	74	20	54
Gasto por Finalidad/Función	83	4	79	21	58
Stock de la deuda	83	9	74	20	54

Fuente: Elaborado en base a páginas oficiales municipales.

El Cuadro 3.6 muestra el resultado del seguimiento a la fecha de cierre de este informe, considerando el estado de los municipios no cumplidores, en términos de su adhesión a la Ley 10.599. Si bien la mayoría de los municipios cumple el precepto de contar con una página web oficial, puede observarse que en cuanto a su contenido, la satisfacción del compromiso de transparencia fiscal decae sensiblemente en todos los indicadores, siendo los menos observados el seguimiento del empleo público, del endeudamiento y del gasto por finalidad y función. En este sentido, los municipios adheridos a la Ley 10.599 incumplen la publicidad de estos últimos indicadores casi en su totalidad.

**Cuadro 3.7. Cumplimiento del indicador de Publicidad de Cuentas (Programa “Entre Ríos Transparente”)**

Indicador	Total Municipios	Municipios cumplidores	Municipios no cumplidores		
			Total no cumplidores	Municipios Adheridos	Municipios No Adheridos
Página Oficial	83	78	5	3	2
Sección Responsabilidad Fiscal	83	56	27	17	10
Presupuesto Anual	83	63	20	12	8
Ordenanza Tributaria	83	55	28	19	9
Ordenanza Tarifaria Anual	83	52	31	21	10
Ejecución Presupuestaria Corriente	83	40	43	28	15
Ejecución Presupuestaria Ej. Anteriores	83	47	36	25	11
Cargos Ocupados	83	9	74	53	21
Gasto por Finalidad/Función	83	4	79	58	21
Stock de la deuda	83	9	74	54	20

Fuente: Elaborado en base a páginas oficiales municipales.

El Cuadro 3.7 propone el mismo relevamiento, pero observando su cumplimiento por parte de los adherentes al Programa “Entre Ríos Transparente”. El resultado no difiere mucho de lo observado en la situación anterior. Incluso tres adherentes a este programa, no cuentan con una página web, y los tres indicadores antes mencionados tampoco son divulgados por la casi totalidad de los adherentes.

### **3.4. Municipios grandes, intermedios y pequeños**

En esta alternativa, se propone un agrupamiento de gobiernos locales por tamaño de presupuesto en tres grandes grupos, tratando de observar si este factor podría explicar por sí mismo una mayor facilidad para observar buenas prácticas de administración fiscal. En este caso, se seleccionan en un primer grupo a los cuatro municipios de mayor tamaño de la Provincia (Paraná, Concordia, Gualaguaychú y Concepción del Uruguay), que superan los 90.000 habitantes y un presupuesto de gastos superior a \$24.000 millones en 2024. El segundo integra a todo el grupo de pequeñas ciudades de entre 50.000 y 10.000

habitantes, y con un umbral de gasto próximo a los \$5.000 millones. Se cuentan aquí 22 gobiernos locales. Las restantes 57 municipalidades se contabilizan en el tercer grupo.

El siguiente conjunto de tablas muestra los resultados por tamaño de municipio para los indicadores más relevantes. A grandes rasgos, se advierte que la dificultad para mantener la regla del gasto público corriente primario resultó indistinta para todos los municipios, cualquiera fuera su tamaño, en la salida de la crisis de 2023. En tanto, en la salida de la emergencia sanitaria de 2020, los municipios grandes parecen haber mostrado una mayor solvencia.

En cuanto a la relación de cargos ocupados por habitante, no se ve que la dificultad para seguir esta regla obedezca claramente a razones de escala, y asimismo el uso de este indicador debería ser matizado considerando la diversificación del gasto local. Varios municipios de menor tamaño asumen funciones relativamente complejas, como la provisión de agua y servicios sanitarios o la gestión de su propia caja previsional. Aún más significativa es la distancia relativamente exigua entre la media de este indicador para los tres agrupamientos, con 18 agentes cada mil habitantes para el grupo de grandes municipios, frente a los 25 para los más pequeños.

Un sesgo más definido se advierte en los indicadores de gestión de la deuda, en detrimento del grupo de los más pequeños, que registran los incumplimientos detectados casi con exclusividad.

En cuanto a la transparencia fiscal, se advierte una defeción significativa en algunas páginas de los municipios grandes, en tanto que los municipios medianos proveen información de mayor calidad en una proporción ligeramente superior a los municipios más pequeños.

### Variación interanual del Gasto Público Corriente Primario

Año	% Municipios no cumplidores		
	Mun. Grande	Mun. Med.	Mun. Peq.
2024	100,0%	95,5%	86,0%
2023	0,0%	0,0%	1,8%
2022	0,0%	13,6%	19,3%
2021	25,0%	72,7%	78,9%
2020	0,0%	13,6%	17,3%
2019	50,0%	13,6%	19,2%
2018	0,0%	18,2%	9,6%

### Superávit primario art.20 LRF

Año	% Municipios no cumplidores		
	Mun. Grande	Mun. Med.	Mun. Peq.
2024	0,0%	0,0%	1,8%
2023	0,0%	0,0%	3,5%
2022	0,0%	0,0%	1,8%
2021	0,0%	0,0%	0,0%
2020	0,0%	0,0%	0,0%
2019	0,0%	0,0%	0,0%
2018	0,0%	0,0%	0,0%

### Servicio de la deuda

Año	% Municipios no cumplidores		
	Mun. Grande	Mun. Med.	Mun. Peq.
2024	0,0%	0,0%	3,5%
2023	0,0%	0,0%	5,3%
2022	0,0%	0,0%	7,0%
2021	0,0%	0,0%	3,5%
2020	0,0%	0,0%	3,5%
2019	0,0%	0,0%	1,8%
2018	0,0%	9,1%	1,8%
2017	0,0%	4,5%	1,8%

### Cargos ocupados por habitante

Año	% Municipios no cumplidores		
	Mun. Grande	Mun. Med.	Mun. Peq.
2024	50,0%	45,5%	61,4%
2023	50,0%	50,0%	64,9%
2022	25,0%	45,5%	68,4%
2021	25,0%	54,5%	68,4%
2020	25,0%	59,1%	71,2%
2019	50,0%	68,2%	63,5%
2018	50,0%	50,0%	44,2%
2017	<b>18,47</b>	<b>21,16</b>	<b>24,61</b>

### Transparencia de las cuentas públicas

Ítem	% Municipios cumplidores		
	Mun. Grande	Mun. Med.	Mun. Peq.
Página Oficial	100,0%	95,5%	93,0%
Sección Responsabilidad Fiscal	75,0%	72,7%	64,9%
Presupuesto Anual	50,0%	81,8%	75,4%
Ordenanza Tributaria	50,0%	77,3%	63,2%
Ordenanza Tarifaria Anual	50,0%	72,7%	59,6%
Ejecución Presupuestaria Corriente	25,0%	50,0%	49,1%
Ejecución Presupuestaria Ej. Anteriores	50,0%	54,5%	57,9%
Cargos Ocupados	25,0%	13,6%	8,8%
Gasto por Finalidad/Función	25,0%	4,5%	3,5%
Stock de la deuda	25,0%	18,2%	7,0%

Fuente: Elaborado en base a datos del SIPIF y ejecuciones presupuestarias municipales, y de páginas oficiales municipales.

### **3.5. Comentarios a las iniciativas de extensión de la transparencia fiscal y las buenas prácticas de responsabilidad fiscal a los municipios de la provincia de Entre Ríos**

Lo observado respecto del desempeño fiscal reciente de los municipios entrerrianos, tanto en el ejercicio precedente, como en la caracterización fiscal presentada en los dos primeros capítulos, remite, como ya se sostuvo, a la necesidad de fortalecer e intensificar las acciones encaradas por la autoridad de aplicación.

En este capítulo se invocaron los dos antecedentes más serios de invitación a municipios de adoptar principios de RF, describiendo su contenido, alcances, y resultados obtenidos en términos de adhesión municipal. No se registraron iniciativas análogas dirigidas a las Comunas, siendo que la Ley 10.599 sólo invita a los municipios en su artículo segundo.

Si bien ambas iniciativas muestran algunos efectos benéficos para la calidad de la gestión pública, una mirada a los indicadores de desempeño fiscal municipal sugiere que se debería avanzar en la adopción de instrumentos que conciten el compromiso concreto de las administraciones locales a adoptar acciones identificadas de transparencia y responsabilidad fiscal.

En el caso de la adhesión a la Ley 10.599, la misma es de carácter declarativo. Al no existir una normativa reglamentaria referida a esta adhesión, los municipios carecen de referencias a las medidas o indicadores que deberían observar como parte de este compromiso de adhesión.

En este sentido, pueden constituir antecedentes útiles las iniciativas adoptadas en la misma dirección por otras provincias, siempre dentro del marco que prevé la Constitución Provincial, en términos del alcance de la autonomía municipal, consagrada por el art. 231 y, en general, por lo establecido en su Novena Sección, que fija los fundamentos de los regímenes municipal y comunal, en los capítulos I y II respectivamente.

Uno de los criterios para orientar el análisis propuesto ha sido el de observar los resultados prácticos, considerando el tamaño de los municipios, medidos por su peso demográfico, que en el caso de esta provincia observa una correspondencia regular con la magnitud financiera de sus presupuestos.

En este sentido, se puede observar un sesgo, no muy determinante, en detrimento de los municipios de menor tamaño, en aspectos específicos analizados, como la transparencia de las cuentas públicas, el peso relativo y la gestión del endeudamiento, y el control a la expansión del gasto corriente en períodos normales. En cuanto a la tendencia al sobrecrecimiento de las plantillas, se estableció que no se cuenta con información suficiente para evaluar los motivos del aparente comportamiento de la evolución del personal en los pequeños municipios, por las razones que se explican en el párrafo anterior. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que su eventual “incumplimiento” habría sido generalizado en todo el período bajo análisis, como se aprecia en los cuadros del Anexo respectivo.

Con respecto a las Comunas, fueron excluidas de este ejercicio por dos motivos principales. En primer lugar, no se dispuso de información suficiente para desarrollar un esquema de análisis de los aspectos presupuestarios y

fiscales de su gestión, en parte por no ofrecer la Provincia una plataforma análoga al SIPIF, y también porque casi ninguna comuna dispone de un sitio digital oficial para la difusión de información fiscal y financiera de su gestión. En segundo lugar, porque, hasta donde se conoce, la DGRFM no ha implementado entre las Comunas iniciativas análogas a las mencionadas hacia los Municipios. No obstante, al desarrollar acciones de difusión del desempeño fiscal y financiero comunal, es de esperar que extienda a las Comunas todas las acciones que se proponga implementar en materia de RF.

Las dificultades de gestión que pueden llegar a enfrentar los municipios más pequeños y las comunas llevarían a explorar la complementación de una normativa de RF para gobiernos locales, con el desarrollo de mecanismos previstos en la Constitución (arts. 242, 254 y 255) y la Ley Orgánica en materia de asociativismo, a los fines de contribuir con alternativas más eficientes para organizar la gestión de servicios básicos, y poder avanzar en la adquisición de nuevas competencias, como el mantenimiento de caminos rurales o la atención primaria de la salud.

También se propondrá dotar a la autoridad de aplicación del régimen, de mayores herramientas de estímulo para cumplimentar los compromisos que se establezcan, dado lo advertido en este análisis, en el sentido de que varios municipios muestran defecciones para mantener actualizada la información de transparencia fiscal, tanto como para encuadrar su política tributaria o la gestión de su crédito, esto último en los términos del art. 247 de la C.P.

En este sentido, deberían arbitrarse medios para avanzar en la extensión y compatibilización de los sistemas de gestión administrativa financiera –cuyo estudio no ha sido materia del presente informe–, así como la posibilidad de desarrollar un código tributario modelo, que podría ser de aplicación taxativa en las Comunas y en Municipios que no hubiesen dictado su Carta Orgánica. A estos efectos, deberá ponderarse el alcance de lo establecido en el art. 244 de la C.P., cuando establece el ejercicio exclusivo de las facultades de imposición municipal.

En el caso del Programa “Entre Ríos Transparente” se observa que el compromiso adquirido por cada municipio, mediante la firma de un acuerdo modelo, es el de la publicidad de tres planillas con información referida a las designaciones de personal municipal que, en la práctica, se cumplen de manera incompleta y desactualizada en casi todos los casos. De hecho, de los 62 municipios adheridos, sólo 55 publican al menos una de las planillas requeridas (nómina de funcionarios, escala salarial y declaraciones juradas sintéticas de sus bienes), y en ellas se aprecia que aportan información de manera generalmente

fragmentaria y con rezagos de hasta un año, siendo que la iniciativa data de febrero de 2024.

Esto estaría mostrando dificultades en el seguimiento de los compromisos adquiridos, así como una falta de cultura institucional en los poderes locales para valorar la importancia de una gestión transparente.

El próximo capítulo propone una serie de iniciativas que buscarán potenciar los recursos y desarrollar instrumentos que coadyuven a implantar tal cultura, así como introducir indicadores para mensurar y evaluar los progresos de las mejoras que se implementen para la gestión municipal y comunal.

## **CAPÍTULO IV: LINEAMIENTOS PARA LA FIRMA DE UN ACUERDO FISCAL CON LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS**

### **4.1. Introducción**

El desempeño de la economía argentina de los últimos 75 años, y muy especialmente en el último lustro, ha sido decepcionante. El pobre o casi nulo crecimiento económico, la inflación mayor a dos dígitos, la incapacidad para generar empleo de calidad y el aumento de la pobreza e indigencia son los principales síntomas de este estancamiento económico y social.

La causa principal de la inflación y la desconfianza en la moneda es sin duda el déficit crónico de las cuentas públicas y la manera espuria de financiarlo. En los últimos 40 años el deterioro del marco fiscal ha sido la regla y no la excepción.

También ha contribuido a este deterioro la creciente carga tributaria de los tres niveles de gobierno sobre la actividad económica. La excesiva presión tributaria no solo afecta la rentabilidad del sector privado y desalienta la inversión y la generación de empleo de calidad, sino que genera múltiples distorsiones en términos de la asignación de recursos por los impuestos distorsivos que se utilizan. La estructura impositiva argentina está repleta de impuestos y tasas que generan enormes distorsiones en la actividad económica, como el impuesto a los débitos y crédito bancarios, el impuesto PAÍS, recientemente derogado, el impuesto a los ingresos brutos que cobran las provincias y la tasa por inspección, seguridad e higiene que cobran los municipios.

Por ello, en la historia económica argentina reciente, el gobierno nacional impulsó, en diferentes circunstancias y con relativo éxito, la firma de acuerdos fiscales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para reducir el impacto de los impuestos distorsivos y adoptar políticas públicas tendientes a lograr un marco fiscal sostenible en el tiempo. La última iniciativa del gobierno nacional, en pos de un acuerdo fiscal con las provincias, ocurrió en diciembre de 2017, con la firma del Consenso Fiscal. Este acuerdo tuvo dentro de sus principales objetivos (aunque no los únicos) la armonización y baja gradual de los impuestos más distorsivos que gravan la actividad económica y se encuentran bajo la órbita de las provincias.

Sin duda, los acuerdos fiscales constituyen una herramienta política muy poderosa para llegar a ciertos consensos básicos entre las provincias y sus municipios sobre el diseño de la política fiscal, y la posibilidad de fijar metas y asumir compromisos específicos en pos de un objetivo común.

El gobernador de la provincia de Entre Ríos firmó a principios del año 2024 un acuerdo por la transparencia con 62 intendentes municipales. El acuerdo, que se dio en llamar “Entre Ríos Transparente”, es una iniciativa de la Secretaría de Modernización provincial para promover un protagonismo activo de los diferentes poderes del Estado provincial y de los gobiernos locales en la tarea de transparentar la información referida a la función pública y de promover la apertura progresiva de los datos, reconociendo el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

En esta línea de trabajo, este capítulo final desarrolla una propuesta para elaborar un acuerdo fiscal para la provincia de Entre Ríos y sus municipios tendiente a mejorar el marco fiscal, alentar la inversión y el empleo local y mejorar la provisión de servicios públicos esenciales a sus vecinos.

A manera de resumen ejecutivo, previo al desarrollo de la propuesta se presenta un repaso de los principales hallazgos de los tres capítulos anteriores.

#### **4.2. Marco fiscal de los municipios de la provincia de Entre Ríos**

El análisis de la situación fiscal de los municipios entrerrianos fue realizado a partir de información provista por el Sistema Provincial de Información Fiscal Municipal y Comunal (SIPER), de la Dirección General de Estadística y Censos y la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios del Ministerio de Hacienda y Finanzas de Entre Ríos.

A la fecha del presente informe, se contó con información completa de los años 2023 y 2024 para 73 de los 83 municipios con los que cuenta la provincia.

El conjunto de los municipios entrerrianos mostró, tanto en 2023 como en 2024, una situación fiscal superavitaria. En 2024 se registró un superávit corriente de \$118.588 millones, 24% menos que el año anterior en términos reales (+\$50.801 millones), equivalente a 20% de los recursos corrientes.

Por su parte, el resultado financiero totalizó \$47.951 millones durante 2024, 56% más en términos reales que en 2023 (+\$9.952 millones), lo que representó 8% de los ingresos totales. Esta mejora en el marco fiscal consolidado se debió, principalmente, a la fuerte merma real de 56% i.a. que registraron las erogaciones de capital durante un año no electoral, en línea con una fuerte retracción de las transferencias de capital provenientes de la Nación y la provincia (-96% i.a. y -76% i.a. en términos reales, respectivamente). Así, la inversión pasó del 25% de los gastos totales durante 2023 al 14% en 2024.

En 2024, los 73 municipios que brindan información fiscal completa, registraron un superávit corriente y 61 (84% del total) registraron también un resultado financiero superavitario. Esto implicó una mejora sustancial con respecto al año anterior, en el que el superávit financiero había sido alcanzado por dos tercios de los municipios (49).

En líneas generales, el marco fiscal municipal luce mejor de lo que resulta en muchas provincias, siendo relativamente pocos los municipios que han terminado con algún grado de desequilibrio financiero.

**Cuadro 4.1. Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. Años 2023-2024. En \$ millones**

AIF	2023	2024	var. i.a. nominal	var. i.a. real
<b>1. Ingresos Corrientes</b>	<b>216.212</b>	<b>585.713</b>	<b>171%</b>	<b>-12%</b>
1.1. Ingresos de Origen Municipal	99.915	246.578	147%	-20%
1.1.1. Ingresos Tributarios	63.497	180.901	185%	-8%
1.1.2. Otros ingresos	36.418	65.677	80%	-42%
1.2. Ingresos de Otras Jurisdicciones	116.297	339.135	192%	-6%
1.2.1. Ingresos de Origen Provincial	37.874	110.622	192%	-5%
1.2.2. Ingresos de Origen Nacional	78.423	228.513	191%	-6%
<b>2. Gastos Corrientes</b>	<b>165.411</b>	<b>467.125</b>	<b>182%</b>	<b>-9%</b>
2.1. Personal	101.631	287.595	183%	-8%
2.2. Otros gastos corrientes	63.780	179.530	181%	-9%
<b>3. Ahorro Corriente</b>	<b>50.801</b>	<b>118.588</b>	<b>133%</b>	<b>-24%</b>
Municipios con Superávit	71	73		
Municipios con Déficit	2	0		
<b>4. Recursos de Capital</b>	<b>15.187</b>	<b>5.471</b>	<b>-64%</b>	<b>-88%</b>
4.1. Recursos propios de Capital	611	1.362	123%	-28%
4.2. Transferencias de Capital	14.576	4.109	-72%	-91%
4.2.1. de Origen Provincial	3.448	2.512	-27%	-76%
4.2.2. de Origen Nacional	10.451	1.216	-88%	-96%
4.2.3. de otros orígenes	677	381	-44%	-82%
<b>5. Gastos de Capital</b>	<b>56.036</b>	<b>76.108</b>	<b>36%</b>	<b>-56%</b>
5.2. Inversión real directa	55.246	73.906	34%	-57%
5.3. Transferencias de Capital	790	2.202	179%	-10%
<b>6. Resultado Cuenta Capital</b>	<b>-40.849</b>	<b>-70.637</b>	<b>73%</b>	<b>-44%</b>
<b>7. INGRESOS TOTALES</b>	<b>231.398</b>	<b>591.184</b>	<b>155%</b>	<b>-17%</b>
<b>8. GASTOS TOTALES</b>	<b>221.447</b>	<b>543.233</b>	<b>145%</b>	<b>-21%</b>
<b>9. RESULTADO FINANCIERO</b>	<b>9.952</b>	<b>47.951</b>	<b>382%</b>	<b>56%</b>
Municipios con Superávit	49	61		
Municipios con Déficit	24	12		
<b>10. Fuentes Financieras</b>	<b>16.934</b>	<b>29.802</b>	<b>76%</b>	<b>-43%</b>
<b>11. Aplicaciones Financieras</b>	<b>24.773</b>	<b>78.435</b>	<b>217%</b>	<b>2%</b>

### Recursos

Durante el año pasado, los ingresos totales registraron una caída de 17% i.a. en términos reales. Como se mencionó anteriormente, esta merma se debió en gran parte a la caída en las transferencias de capital provenientes de Nación (explicó un cuarto de la disminución real de ingresos), pero fundamentalmente a

la reducción real de 20% i.a. en los ingresos corrientes de origen municipal (representó 50% de la caída en los ingresos totales de los municipios).

La principal fuente de ingresos de los municipios y comunas de Entre Ríos son los recursos que provienen del régimen de coparticipación. Tanto la que reciben del régimen nacional como provincial. Estos recursos representan en promedio el 58% de los ingresos municipales.

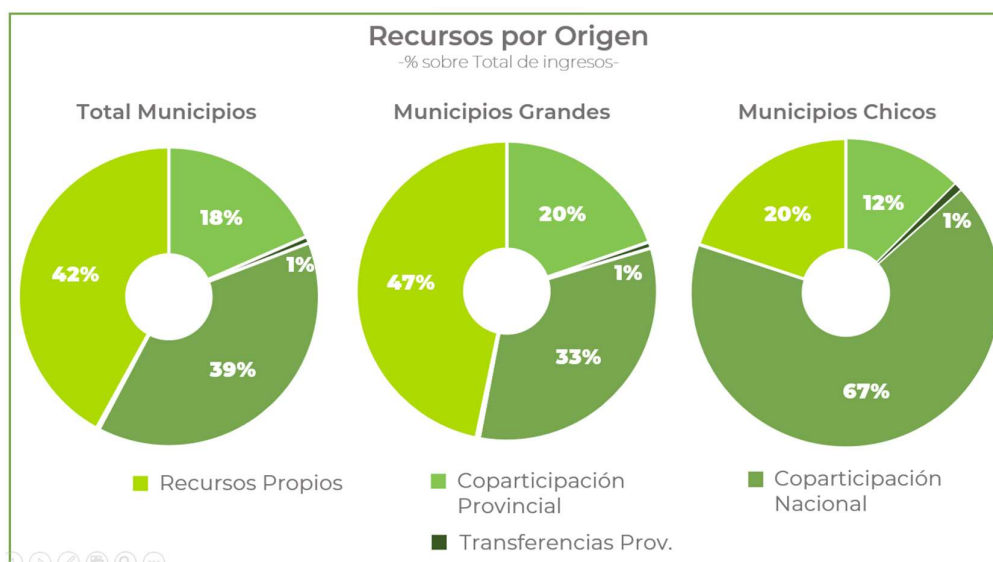
Por su parte, los recursos de la coparticipación, tanto de origen Nacional como provincial, no registraron una reducción tan significativa en términos relativos; cayeron sólo 6% i.a., incrementando así su relevancia dentro de los ingresos totales de los municipios entrerrianos.

De hecho, en promedio estos recursos explican 57% de los ingresos totales municipales en 2024, 9 p.p. por encima de lo registrado en 2023 (48% del total de recursos), siendo el principal ingreso corriente percibido por los municipios de Entre Ríos. Los recursos propios municipales (tanto corrientes como de capital) promediaron 42%. Dicho promedio se explica debido al peso de los ingresos generados por los municipios grandes (47% de sus recursos). Por el contrario, para los municipios chicos la dependencia de los recursos provenientes de los regímenes de coparticipación nacional y provincial resultó mucho mayor (79%).

Sin duda, la dependencia de los gobiernos locales a las transferencias, y por lo tanto, la escasa autonomía financiera de los municipios no contribuye a la generación de un marco de incentivos favorable a una gestión fiscal más responsable y a la provisión de mejores servicios públicos locales.

El siguiente gráfico ilustra la diferencia significativa en la incidencia de los recursos propios en el total de ingresos de los municipios de más de 10 mil habitantes y menos de 10 mil habitantes.

**Gráfico 4.1. Recursos por origen**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

El cobro de tasas y derechos en las municipalidades y comunas de Entre Ríos está sujeto a criterios dispares fijados por los municipios en las ordenanzas fiscales e impositivas. El conjunto de estos recursos muestra una alta heterogeneidad entre municipios que se ve reflejada tanto en la cantidad y el tipo de tasas y derechos que se cobran, como en las características de cada tributo mencionado, entre ellos la base imponible, la periodicidad del pago, las alícuotas máximas y mínimas, etc.

A esta complejidad tributaria se le agrega la variedad de nombres que adoptan las tasas a lo largo de toda la provincia. Esto surge de la autonomía municipal que detentan los municipios para establecer sus propios tributos a través de la sanción de sus ordenanzas fiscales e impositivas. Esta autonomía institucional y la voracidad fiscal de muchos municipios fomenta, a su vez, la creatividad en los métodos de imposición tributaria.

En lo que respecta a las tasas y derechos, el 80% de los municipios entrerrianos considerados en este análisis cobran hasta 20 tipos diferentes de tasas y hechos imposables. Esto no incluye ingresos por otros conceptos como multas, contribuciones por mejoras, alquileres o concesiones.

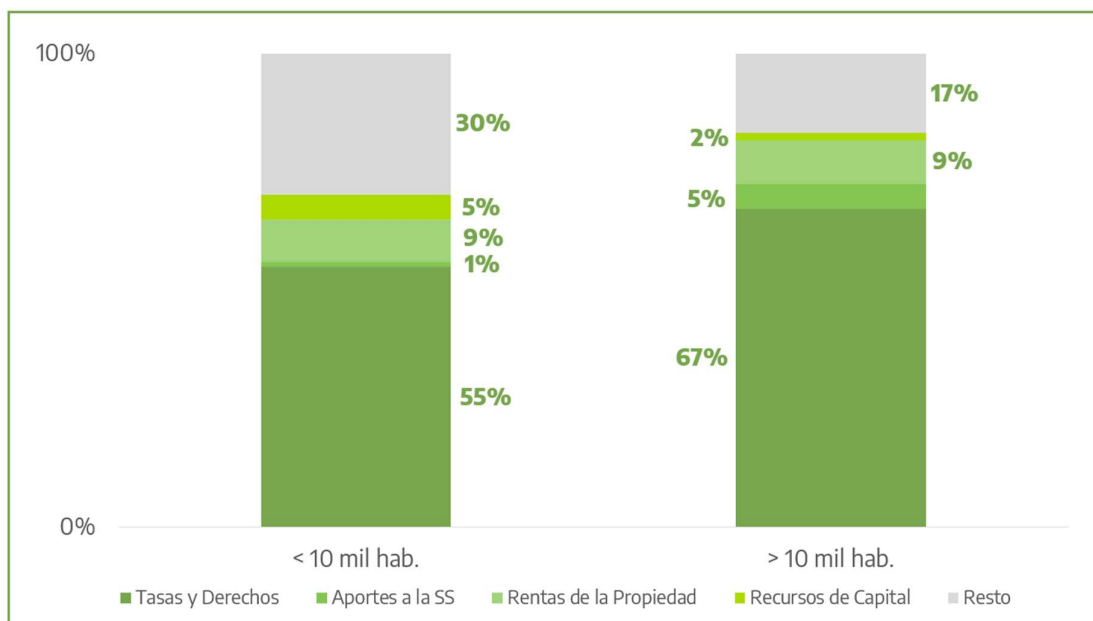
Las tasas y derechos municipales en la provincia de Entre Ríos están concentradas en cuatro principales tasas: la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (TISH), la Tasa General Inmobiliaria, la Tasa de Alumbrado Público y la Tasa de Servicios Sanitarios. En 2024, estas cuatro tasas explicaron 87% de los ingresos por tasas y derechos municipales.

Dentro de los recursos propios de los municipios, el principal ingreso son las Tasas y Derechos, que resulta más representativo para los municipios grandes (67% del total de recursos propios) que para los municipios chicos (55% del total).

Para los municipios de menos de diez mil habitantes, resultan más significativos los recursos de capital (5%) que para los municipios grandes (2%). Esto se debe principalmente al recupero de obras públicas y a la venta de activos (tierras municipales).

En la provincia de Entre Ríos se observa con bastante claridad que los municipios más densamente poblados presentan una carga tributaria que recae en una mayor proporción sobre la actividad económica, a diferencia de los municipios más pequeños en los cuales la carga tributaria sobre la actividad económica tiende a ser menor.

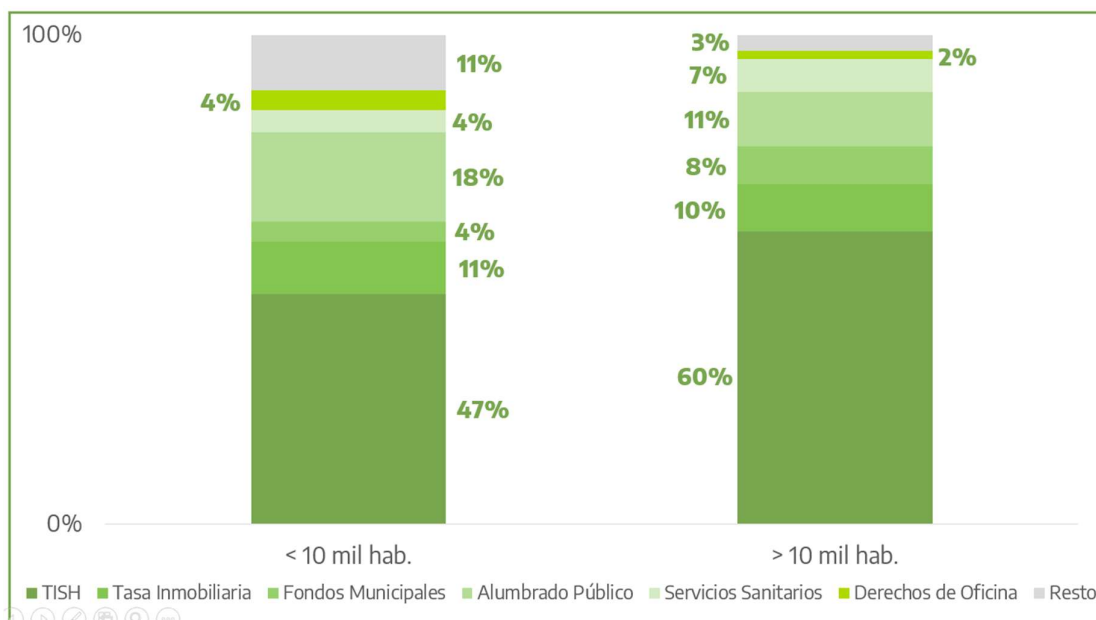
**Gráfico 4.2. Recursos propios según rubros principales (% Total Recursos Propios)**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Con relación a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, hay 20 municipios que aún conservan Cajas de Jubilaciones y Pensiones para sus empleados municipales, de los cuales 14 presentaron información completa para 2023 y 2024. De estos, 3 son municipios chicos y 11 grandes. Esto explica la principal diferencia en el peso de las contribuciones a la seguridad social dentro de los recursos propios de cada grupo.

**Gráfico 4.3. Principales Tasas y Derechos según rubros principales (% Total Tasas y Derechos)**



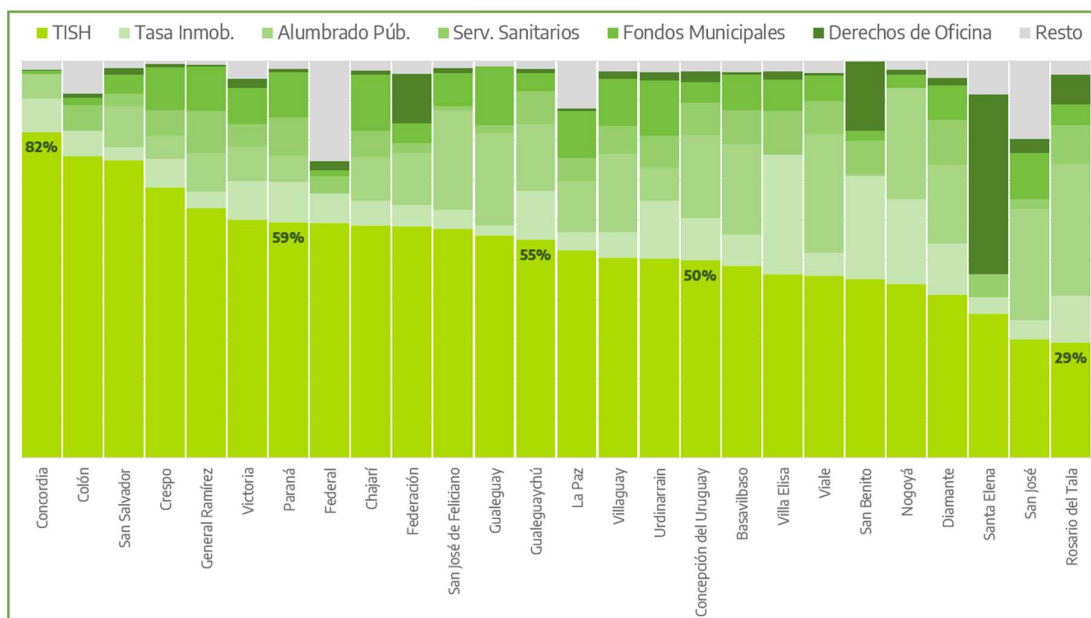
Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En promedio, la Tasa de Inspección, Salubridad e Higiene (TISH), que recae sobre las diferentes actividades económicas que desarrollan las empresas y agentes económicos en general, representa 59% del total de las Tasas y Derechos de los municipios de Entre Ríos. Esta elevada incidencia se explica principalmente por el peso de la TISH en la estructura de recursos de los municipios grandes (60%). En los municipios con menos de diez mil habitantes que a su vez, como se verá más adelante, cobran una menor cantidad de tasas y derechos, dicha incidencia se reduce a menos de la mitad (47%).

Por su parte, la Tasa de Alumbrado Público, la segunda tasa en nivel de importancia, representa el 12% de las tasas y derechos percibidas por los municipios. Contrario a lo que ocurre con la TISH, en este caso la incidencia de dicha tasa en el total resulta mayor para los municipios chicos (18%) que para los grandes (11%).

Aunque en menor medida, de manera análoga a la Tasa de Alumbrado Público, la Tasa General Inmobiliaria, también resulta de mayor relevancia para los municipios chicos (10,8%) que para los grandes (9,6%).

**Gráfico 4.4a. Principales Tasas y Derechos según rubros principales (% Total Tasas y Derechos) por Municipios Grandes**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Las ciudades de Paraná y Concordia, las dos más grandes de la provincia con 269 mil y 179 mil habitantes, respectivamente, y, por lo tanto, las dos de mayores recursos, entre ambas concentran casi un tercio de los ingresos de la totalidad de los municipios en su conjunto, explican la fuerte incidencia de la TISH sobre el total de recursos propios municipales.

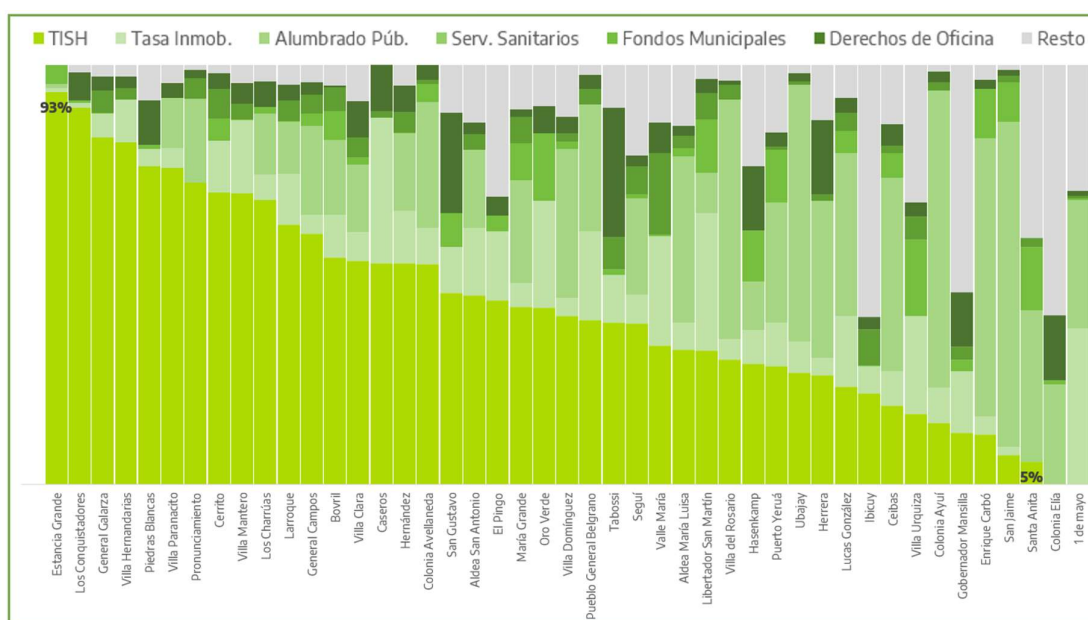
Dadas las características propias de la TISH y de la Tasa General Inmobiliaria, una mayor incidencia de la primera implica un mayor gravamen sobre la renta que sobre la propiedad, lo que podría generar un desaliento sobre la inversión industrial o comercial en dichos distritos. Por otra parte, la escasa incidencia de la Tasa Inmobiliaria o de Servicios Generales se contrapone con las recomendaciones de la literatura sobre imposición óptima local. Al respecto, la literatura y la experiencia internacional indican que las tasas inmobiliarias o las tasas por servicios generales son el impuesto local por excelencia. En este caso la base del impuesto es visible, inamovible y tiende a reflejar la capacidad de pago del contribuyente.

La tasa de ABL, también conocida como tasa de servicios generales, se establece con la finalidad de financiar y respaldar la prestación de diversos servicios esenciales, provistos a nivel local. Basada en el principio del beneficio, esta tasa se abona en contrapartida a la recepción de servicios municipales, tales como la provisión de alumbrado público, la recolección de residuos y el mantenimiento de las calles y espacios públicos, entre otros.

La base administrativa y legal del impuesto es el catastro fiscal, el cual es clave no solo para cobrar la tasa de servicios generales, sino también para asociar el inmueble al costo de proveer servicios básicos según el uso del suelo (vivienda, oficinas, comercio, industria, etc.).

En cuanto a los Derechos, si bien tienen una incidencia marginal en términos de los recursos que aportan (8,3% de las tasas y derechos), la gran mayoría de los municipios entrerrianos cobran Derechos de Oficina, Derechos de Cementerio, Derechos por el uso de instalaciones municipales, y en menor medida, Derechos de construcción.

**Gráfico 4.4b. Principales Tasas y Derechos según rubros principales (% Total Tasas y Derechos) por Municipios Chicos**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En el caso de los municipios con menos de diez mil habitantes, si bien en promedio la incidencia de la TISH es 13 puntos porcentuales menor que para los municipios grandes, la heterogeneidad en el nivel de incidencia entre las localidades chicas resulta mucho mayor. En un extremo se encuentra la localidad de Estancia Grande, con un peso de la TISH sobre sus recursos propios de 93%, y en el otro Colonia Elía y 1ro de Mayo que directamente no cuentan con dicha tasa. El municipio chico que posee menor incidencia de la TISH es Santa Anita (5%).

### Gastos

Tal como se observa en el Cuadro 1, durante 2024, los municipios de Entre Ríos registraron una reducción del gasto total de 21% i.a. en términos

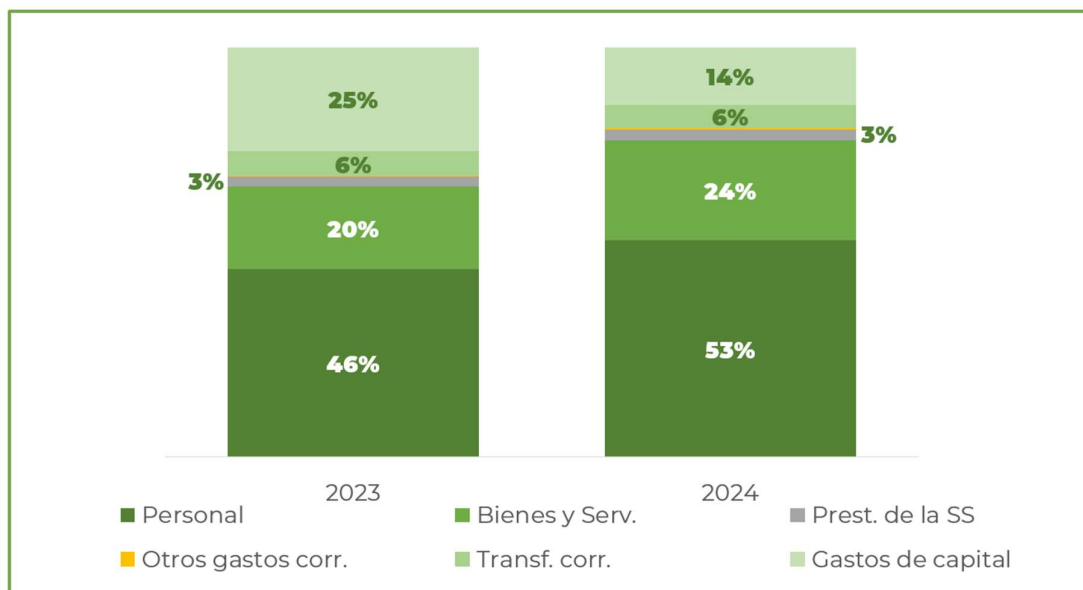
reales, impulsada principalmente por una fuerte reducción de 56% i.a. real del gasto de capital (explicó casi 69% de la caída) como consecuencia del recorte en las transferencias de capital percibidas por parte de la Nación y de la Provincia.

La disminución de 9% i.a. registrada por los gastos corrientes es explicada fundamentalmente por una reducción significativa en el gasto en personal en términos reales (-8% i.a.) y, en segundo lugar, por las transferencias corrientes (-25% i.a.).

Por su parte, el gasto en bienes y servicios registró, relativamente, una leve contracción de 4% con respecto al año anterior.

En el siguiente Gráfico X se observa la reconfiguración del gasto entre 2023, año electoral, y 2024, año no electoral y con un fuerte ajuste presupuestario nacional. Así, los gastos de capital pasaron de explicar 25% del gasto total en 2023 a 14% en 2024, dando lugar a un crecimiento en la participación porcentual tanto del gasto en personal (pasó de 46% a 53%) como en bienes y servicios (de 20% a 24%). Por su parte, las transferencias corrientes y las prestaciones de la Seguridad Social mantuvieron su nivel de relevancia en la estructura del gasto de los municipios.

**Gráfico 4.5. Estructura porcentual del gasto municipal. Años 2023 y 2024.**

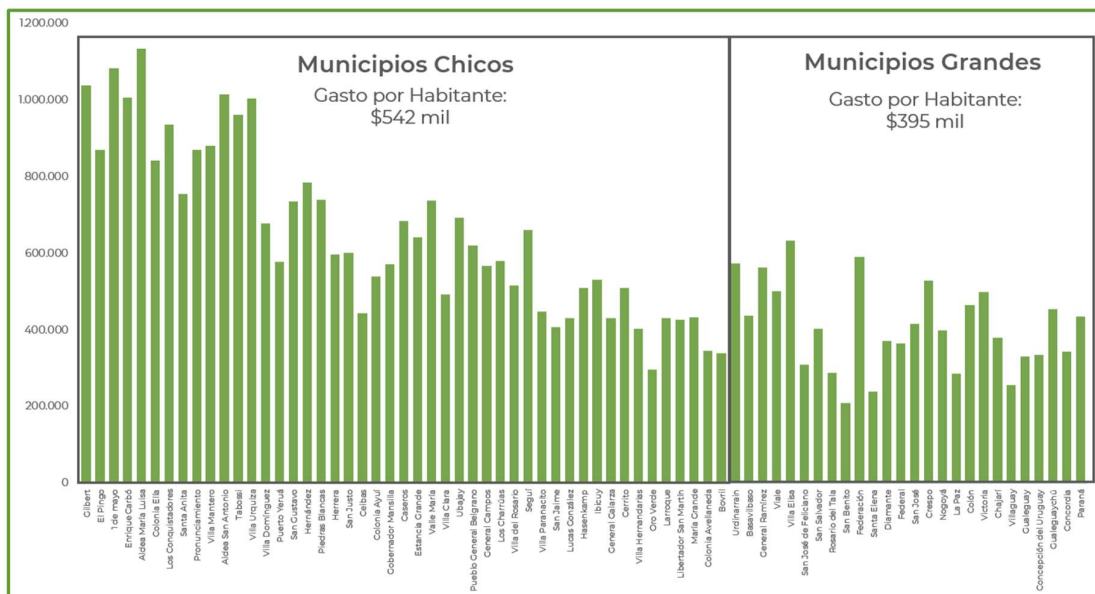


Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

En relación con su población, en 2024 los municipios chicos realizaron un gasto de \$542 mil por habitante, 37% por encima del gasto efectuado por los municipios grandes (\$395 mil).

En el siguiente Gráfico X se expone el gasto promedio por habitante de los 73 municipios, ordenados por el tamaño de su población, mostrando que, en términos generales, a mayor población se reduce el gasto promedio. Gilbert, el municipio más pequeño en población (1.012 habitantes) registró un gasto de \$1.037.062, dos veces y media mayor que el gasto promedio por habitante del conjunto de los municipios. Paraná, en el otro extremo, gastó \$435 mil.

**Gráfico 4.6. Gasto promedio por habitante. Año 2024.**



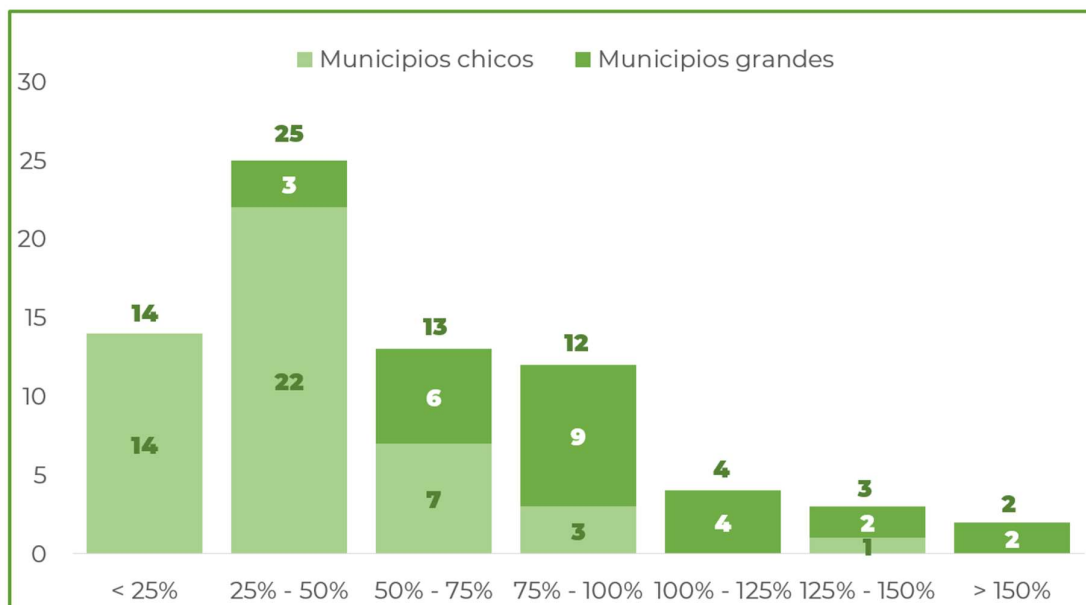
Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

Por su parte, en 2024 el gasto en personal tuvo mayor relevancia entre los municipios grandes (representó 54% del gasto total) que entre los municipios chicos (49%).

En promedio, los municipios entrerrianos cubrieron sólo 86% del gasto en personal con sus recursos corrientes propios. Pero se verifica una fuerte disparidad según el tamaño de los municipios. Mientras que los de más de 10 mil habitantes se encontraron cerca de alcanzar las erogaciones de personal con sus propios ingresos corrientes (cubrieron 94% del gasto en personal), los municipios chicos cubrieron sólo 43% de los sueldos de sus empleados con sus propios recursos.

De los 73 municipios, únicamente 9 (12%) generaron ingresos corrientes por un monto superior a las erogaciones en personal, de los cuales uno sólo (Aldea San Antonio) es un municipio con menos de 10 mil habitantes.

**Gráfico 4.7. Cantidad de municipios según grado de cobertura del gasto de personal con ingresos corrientes propios**



Fuente: DGFM de la Provincia de Entre Ríos

### Endeudamiento

Completando el panorama descrito en el primer capítulo, en esta sección se presenta un panorama del estado del endeudamiento del sector municipal, con la información disponible al cierre de 2024. El Cuadro 4.2 muestra los indicadores comparativos del nivel de endeudamiento para el consolidado de municipios en 2023 y 2024, y su evolución respecto de 2018. Si bien la comparabilidad podría verse afectada por la ausencia de información para un número de municipios variable, pero en general pequeño, pueden extraerse algunas conclusiones del mismo.

**Cuadro 4.2. Indicadores de endeudamiento del Sector Público Municipal. Comparativo 2024/2023/2018.**

Indicador	2018	2023	2024
Amortización/Recursos Corrientes	5,1%	2,9%	2,5%
Stock de la Deuda/Recursos Corrientes	11,3%	9,4%	6,8%
Deuda Flotante/Deuda Total	45,9%	58,2%	68,4%
Sueldos, Aportes y Jornales/Deuda Total	13,7%	22,5%	17,3%
Proveedores, Contratistas y Otros/Deuda Total	32,2%	35,7%	51,1%
Préstamos a largo plazo/Deuda Total	53,5%	41,7%	31,5%

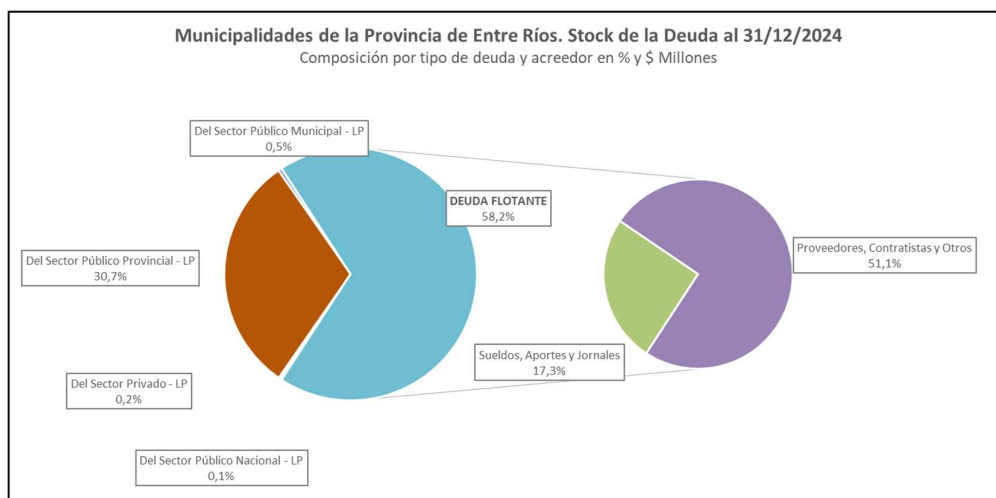
Fuente: Elaborado en base al SIPIF.

El rasgo más significativo es la caída del stock de la deuda en términos de los Recursos Corrientes para el consolidado municipal en el intervalo

considerado. Desde 2018 hasta 2024, el stock de la deuda disminuye, medido en términos del Total de Recursos Corrientes, de 11,3% a 6,8%. Concomitante con la baja exposición, el peso de la Deuda Flotante en el stock se incrementa, desde 45,9% en 2018 a 68,4% en 2024. Más de la mitad del total del stock corresponde a deuda con proveedores y contratistas, desconociéndose la composición de este conjunto, en el que particularmente interesaría identificar a proveedores de servicios (energía, cooperativa de agua, recolección de residuos). Análogamente, para el componente de deuda por sueldos, aportes y jornales, no se conoce su composición institucional. No obstante, en el subgrupo de municipios con Caja Previsional, este componente participa con 32,8% del total de la deuda, cuando para el consolidado municipal sólo representa 17,3%. Por otra parte, el total de la deuda registrada por el consolidado con el sector municipal como acreedor, corresponde al mismo subgrupo de municipios.

Esto estaría mostrando una tendencia del grupo de municipios con Caja Previsional, a emplear a sus institutos previsionales como fuente de financiamiento de corto plazo, reteniendo aportes en el corto plazo o directamente, solicitando préstamos. Esta última fuente, si bien representa 1,8% del stock de la deuda al cierre de 2024, se incrementó en 303,1% en el último año. El Gráfico muestra asimismo la composición de la deuda municipal al cierre de 2024, con la composición suministrada por el SIPIF.

**Gráfico 4.8. Composición del Stock de Deuda Municipal en 2024**



Fuente: Elaborado en base al SIPIF.

Del gráfico surge también que la participación de la deuda de corto plazo, es decir, cuya vigencia no se extiende más allá del ejercicio, como podrían ser anticipos financieros del tesoro provincial o adelantos para garantizar liquidez, no alcanzan una participación significativa. En tanto, los préstamos a largo plazo, que pasaron de representar el 53,5% del stock de la deuda en 2018, al 31,5%

en 2024, corresponden casi exclusivamente a crédito procedente del gobierno provincial.

### *Planta de Personal*

En esta sección se actualiza lo desarrollado en el capítulo I, con los datos de cierre de 2024, con los registros del SIPIF, completados con información de ARCA para los municipios faltantes. Al cierre de 2024, los municipios de la Provincia de Entre Ríos totalizan unos 27.991 agentes. Esta cifra equivale al 31% de la planta de empleados provinciales, y representa un 24% de la plantilla agregada del sector público municipal y provincial.

En términos de la proporción demográfica, la evolución del indicador de agentes cada 1.000 habitantes, muestra que el sector municipal mantiene un crecimiento lento pero constante en el período estimado (2016-2024), en tanto que la Provincia observaría una disminución entre 2017 y 2024. Esta circunstancia, sin embargo, podría imputarse, en el caso de la Provincia, y para los períodos afectados por la pandemia -así como en el ejercicio 2024-, a una disminución de la asignación de horas cátedra, que repercute en la estimación de los cargos equivalentes, más que en una efectiva disminución del número de agentes.

En términos de la eventual satisfacción de un criterio de Responsabilidad Fiscal, no se cumpliría en el caso municipal el compromiso de sostener un indicador referido al año base, a menos que se considerase la absorción de personal por transferencia de nuevas funciones, como podría ser la Atención Primaria de la Salud.

El Cuadro 4.3 no computa al personal contratado o jornalizado, como tampoco al universo de pasantes, becarios y adscriptos a planes y programas especiales. En 2024, este universo representó para los municipios casi 600 agentes.

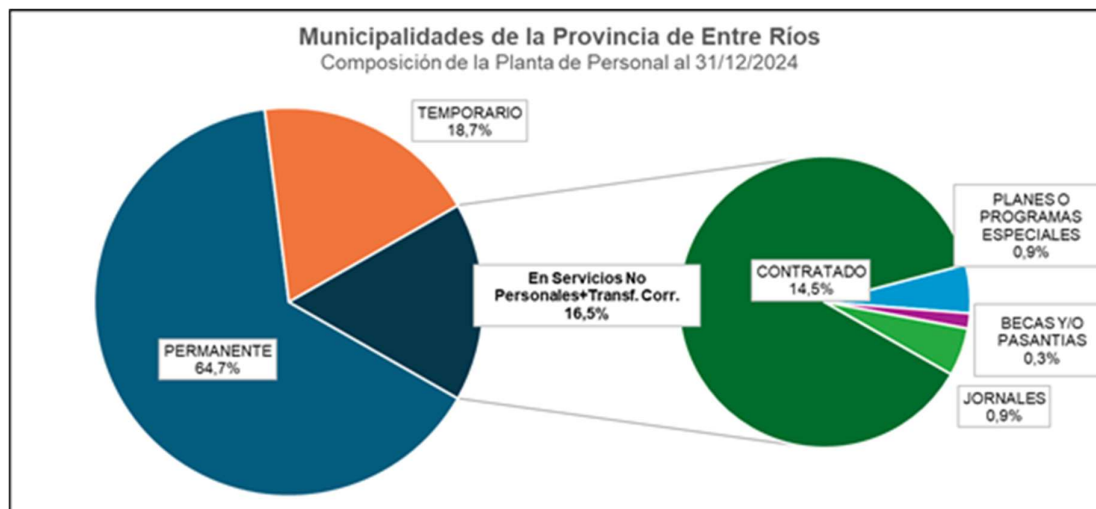
**Cuadro 4.3. Agentes municipales y provinciales cada 1.000 habitantes. 2016-2024**

Año	Población municipal	Población provincial	Agentes Municipales	Agentes Provinciales	Agentes mun. c/1000 hab.	Agentes prov. c/1000 hab.
2024	1.375.336	1.454.940	27.991	86.221	20,35	59,26
2023	1.356.652	1.436.249	27.297	87.612	20,12	61,00
2022	1.338.406	1.418.059	26.176	85.777	19,56	60,49
2019	1.279.564	1.366.076	25.093	86.179	19,61	63,09
2018	1.262.929	1.349.599	24.734	86.637	19,58	64,19
2017	1.246.593	1.333.481	24.840	87.452	19,93	65,58
2016	1.230.569	1.317.749	24.179	79.374	19,65	60,23

Fuente: Elaborado en base al SIPIF.

La composición del personal por régimen de contratación correspondiente a 2024 se muestra en el Gráfico 4.9. La misma abarca el universo tanto de personal remunerado en la partida respectiva, como a los contratados, jornalizados, becarios y personal remunerado en programas especiales, cuya liquidación se imputa a la partida de servicios no personales.

**Gráfico 4.9. Composición de la Planta de Personal Municipal**



Fuente: Elaborado en base al SIPIF.

De acuerdo con la información ofrecida por el SIPIF, el 94,3% del personal se desempeña en el ámbito de la “Administración Gubernamental”, sin discriminación de dependencia funcional. Las demás categorías previstas en la clasificación casi no registran personal, a excepción de los Concejos Deliberantes. El 3,6% del personal se desempeña en los órganos deliberativos, porcentaje relativamente alto, aún si se atiende al peso de éstos respecto del tamaño medio de los municipios (54 municipios no alcanzan los 10.000

habitantes). Por su parte, los institutos locales de seguridad social sólo ocupan al 0,1% de la planta de empleados municipales, porcentaje similar al registrado en los Organismos Descentralizados.

En el gráfico se observa que un 64,7% de este universo corresponde al personal de planta permanente, y otro 18,7% al personal temporario (incluyendo suplencias), en tanto que el 16,5% restante se agrupa en el conjunto de personal cuyo gasto se imputa a servicios no personales, de los cuales el personal contratado representa la casi totalidad.

Como se sostuvo en el capítulo I, no se incorporó en este análisis al personal de las comunas, por lo fragmentario de la información disponible, pero se estima que el personal permanente de las mismas alcanzaría a unos 400 agentes.

#### **4.3. Responsabilidades de gasto y provisión de servicios**

En el capítulo I se repasaron las competencias de los municipios entrerrianos, comprendidas en su generalidad en la Sección IX de la Constitución Provincial. Ésta desarrolla los rasgos fundamentales del régimen municipal, y particularmente en el art. 240, menciona entre sus atribuciones la justicia de faltas y de paz, la “preservación de los sistemas locales de seguridad social existentes”, la atención primaria de la salud “a su requerimiento”, y el poder de policía en las funciones esencialmente urbanísticas, como el tránsito, transporte y vialidad local, desarrollo edilicio, cementerios, abasto local, preservación del patrimonio histórico cultural, artístico y arquitectónico, protección ambiental, seguridad e higiene. Cabe mencionar que, por el art. 246, la condición de absorber nuevas funciones con la respectiva asignación de recursos por la Provincia, adquiere rango constitucional.

El Cuadro 4.4 presenta, con el correspondiente respaldo normativo, la distribución de las funciones que son responsabilidad exclusiva de la provincia y de los municipios y aquellas responsabilidades que son compartidas por ambos niveles de gobierno.

### Cuadro 4.4. Asignación de funciones entre niveles de gobierno. Provincia y Municipios de Entre Ríos

FUNCION	PROVINCIAS	NIVEL MUNICIPAL	INSTRUMENTO
1. Administración pública general	Administración de todos los servicios provinciales Coordinación y supervisión de los gobiernos municipales	Regulación y control de las actividades locales, incluyendo la regulación del uso del suelo de acuerdo con las leyes provinciales y las licencias comerciales.	C.P. Art. 240 Ley Orgánica Municipal 10027 Ley Orgánica de Comunas 10644
2. Orden público y seguridad	Protección contra incendios (compartida) Justicia Policía (compartida).	Asistencia a la población en riesgo Protección contra incendios (compartida) Justicia de Faltas Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos de fuerzas de seguridad	Ley 9868 - Manejo y Prevención del Fuego Ley Orgánica Municipal 10027 Ley 5654 - Reglamento General de Policía
3. Desarrollo económico y transportes	Promoción económica Desarrollo de clusters Promoción y financiación de servicios económicos Generación y distribución de energía Construcción y mantenimiento de carreteras provinciales Mantenimiento de caminos rurales Transporte público (compartido) Turismo Gestión del patrimonio y de lugares históricos (compartida)	Planificación urbana Ordenación del territorio e infraestructura urbana Vialidad local Mercados Transporte público local y vialidad urbana Gestión del patrimonio y de lugares históricos (compartida) Gestión de infraestructura turística (hoteles y camping)	Ley 11142 Fondo de Desarrollo y Conservación Vial  Ley 9946 Turismo Ley 11046 Patrimonio edilicio
4. Protección del medioambiente	Gestión de recursos naturales Regulación de la contaminación y GIRSU Alcantarillado (compartido)	Plazas públicas y zonas verdes Gestión de Residuos Sólidos Urbanos Alcantarillado (compartido)	Ley Provincial N° 10.311 GIRSU
5. Vivienda, infraestructura y equipamiento urbano	Regulación de servicios sanitarios y grandes obras de infraestructura Regulación de cementerios privados	Gestión de servicios sanitarios (compartida) Alumbrado público Gestión de cementerios municipales y regulación de cementerios privados	Reglamento Orgánico de Obras Sanitarias de la Provincia Reglamento Provincial de Agua y Cloaca Ley 9172 de Aguas Ley 7123 Cementerios Privados
6. Salud	Atención médica (compartida) Atención primaria de salud (compartida) Prevención de la salud (compartida)	Atención primaria de salud (compartida) Prevención de la salud (compartida) Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos	Resoluciones del Ministerio de Salud Ley Orgánica Municipal 10027
7. Cultura y ocio	Fomento del Deporte Fomento del Arte y Cultura. Gestión de espacios artísticos Bibliotecas Populares	Becas y subsidios Integración del Consejo Provincial de Cultura Subsidios y exenciones a Bibliotecas Populares	Leyes 8347 y 10373 Fomento del Deporte Leyes 10740 y 10911 Gestión del Patrimonio Cultural Ley 11002 Fondo Editorial Ley 10928 Consejo Provincial de Cultura Ley 8092 Bibliotecas Populares
8. Educación	Educación primaria Enseñanza secundaria, incluida la formación profesional y técnica Enseñanza superior (compartida)	Convenios de mantenimiento edilicio y subsidios para gastos operativos	Ley Provincial de Educación 9890
9. Asistencia social	Régimen previsional (concurrente) Subsidios de desempleo (compartidos)	Régimen previsional (concurrente) Subsidios personales	Ley Nº 8.732 Régimen de jubilaciones y pensiones de la Provincia C.P. Art. 240

Fuente: Elaborado en base a la Constitución Provincial y a Legislación Provincial y Local.

También se desarrolló, por otra parte, una caracterización del gasto de los municipios entrerrianos limitada, según se explicó, por la ausencia de un seguimiento del gasto clasificado según su Finalidad y Función. Esta circunstancia contribuye a que, en la práctica, sólo dos municipios de la Provincia presenten con habitualidad esta clasificación del gasto devengado, en tanto otro número reducido de municipios presenta la planilla correspondiente en la etapa de formulación del presupuesto.

Con todo, en el Cuadro 4.5 se presenta la clasificación por finalidad y función de los dos municipios con información disponible para 2023 (Concordia y Villa Libertador General San Martín), de relativa representatividad ya que, si bien difieren en tamaño, ambos carecen de sistema previsional, y en el caso del segundo, tampoco devenga intereses de la deuda.

**Cuadro 4.5. Gasto por Finalidad y Función de municipios entrerrianos seleccionados. Año 2023**

<b>Finalidad / Función</b>	<b>Concordia</b>	<b>Libertador General San Martín</b>
<b>Administración Gubernamental</b>	<b>36,1%</b>	<b>21,0%</b>
<b>Seguridad</b>	<b>0,0%</b>	<b>6,0%</b>
<b>Servicios Económicos</b>	<b>15,3%</b>	<b>18,4%</b>
<b>Intereses de la Deuda</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Servicios Sociales</b>	<b>48,4%</b>	<b>54,6%</b>
Salud	3,6%	3,2%
Promoción y Asistencia Social	13,0%	3,7%
Seguridad Social	0,0%	0,0%
Educación	0,0%	0,5%
Cultura	1,4%	0,9%
Deporte	3,5%	4,4%
Vivienda y Urbanismo	0,6%	11,7%
<u>Servicios Urbanos</u>	<u>26,3%</u>	<u>30,2%</u>
Alumbrado Público	2,3%	4,0%
RSU	5,4%	5,6%
Agua corriente	11,2%	3,3%
Arbolado, Parques y Paseos	0,9%	0,0%
Cementerio	0,6%	0,0%
Otros	5,8%	17,2%

Fuente: Elaborado en base a ejecuciones presupuestarias municipales

De este cuadro se puede inferir que el Gasto Social representa para estos municipios entrerrianos entre un 45 % y un 55 %, en tanto que los Servicios Económicos pueden llegar a absorber un rango del 15 % al 20 % del gasto total, mayormente comprometido en la función Transporte. La revisión del gasto de otro reducido número de municipalidades, que proveen información por nivel institucional, y el análisis de la composición de los recursos propios de los municipios, permite inferir no obstante ciertos rasgos de la composición del gasto consolidado municipal, que se sintetizan en la participación de algunas funciones del gasto, en las siguientes proporciones:

- Gasto Previsional: 3,4%
- Intereses de la deuda: 0,2%
- Función Legislativa: 2,5%
- Alumbrado público: 3,0%
- Servicios Sanitarios: 6,0%
- Cementerio y Servicios Fúnebres: 0,5%
- Seguridad: 0,2%

Donde las dos primeras se infieren del total de la ejecución Económica y por Objeto (reflejando, por lo tanto, su proporción con mayor exactitud), mientras que el resto de las finalidades sólo se calculan de manera indiciaria, de modo que los servicios urbanos, sobre todo, resultan subestimados. Algunas funciones muestran una mínima participación, a pesar de no estar contempladas dentro de las incumbencias del poder local, ya que representan contribuciones marginales de los gobiernos locales a las delegaciones del poder provincial.

Por las particularidades de su desarrollo institucional, los municipios de la provincia de Entre Ríos se caracterizan especialmente respecto de la generalidad de las provincias, por la prestación extendida de los servicios de agua potable y cloacas, y también por disponer de sistemas propios de seguridad social.

Además de estos servicios, se agregan los usualmente asociados al quehacer municipal, como lo son el alumbrado público, el barrido y mantenimiento de calles, la recolección y disposición final de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y la gestión de cementerios. Estas incumbencias son cubiertas parcialmente con los recursos de su sistema rentístico habitual. Además, y generalmente con el apoyo financiero provincial, los municipios encaran iniciativas constructivas en la red vial urbana y la provisión de viviendas de interés social.

La actual administración ha manifestado su intención de promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de otros servicios de alcance zonal, como la atención primaria de la salud, el mantenimiento de los edificios escolares y el mantenimiento de caminos rurales. En estos casos, interesa abordar especialmente la problemática del financiamiento, no sólo por lo prescripto en el art. 246 de la C.P., sino porque involucra aspectos organizativos de la forma en que podría prestarse el servicio. También debería abordarse cómo podría afectar en su cobertura el particular desarrollo territorial de los gobiernos locales en la Provincia.

A continuación, se expone una síntesis del estado de la prestación de algunos de los servicios de jurisdicción municipal en la Provincia, o cuya prestación podría ser desconcentrada o descentralizada al nivel local, de acuerdo con los antecedentes y manifestaciones de interés de expresión reciente en el ámbito público provincial.

#### *Servicios de Agua Potable y Cloacas*

Este servicio fue asumido por los municipios tras la sanción del Decreto Ley 6.643 de 1980. Luego de sucesivas prórrogas, tras haber sido suspendido en 1983 por tratarse de una norma de facto, finalmente fue ratificado por Ley

9.230 de 1999. Ello no sin haber transcurrido un período de vacío legal, entre 1991 y 1999, por la no ratificación de esta norma, sin que hubiera otra que la reemplazara.

Tal como se desarrolló en el Informe Parcial, se cuentan 73 prestadores municipales en el territorio provincial, de los cuales 37 cubren la prestación de los servicios sanitarios en su conjunto, en tanto que 32 cubren solamente los servicios cloacales, y sólo 4 el servicio de agua potable exclusivamente. Éstos incluyen a varios gobiernos comunales y Juntas de Gobierno. En el resto de las localidades, el servicio de agua y cloacas es cubierto por Cooperativas, que abastecen incluso a barrios periféricos del municipio de Concordia, en cuyo casco céntrico el servicio es municipal, de modo que varios prestadores pueden coexistir en un ejido municipal. Hay excepcionalmente un consorcio vecinal.

El desempeño de los prestadores municipales está regulado por la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, que es el órgano rector de la prestación de los servicios sanitarios en todo el territorio provincial, y cuya creación también se provee conforme el Decreto Ley 6.643. No así el de las cooperativas u otros prestadores que ya operaban a la fecha de sanción de la ley, las que se fueron adecuando conforme el cumplimiento de los convenios oportunamente vigentes.

De acuerdo con el art. 2° de esta ley, la explotación y mantenimiento de los servicios de desagües pluviales y cloacales y de provisión de agua potable es obligatoria “para todo inmueble habitable comprendido dentro del área donde se hayan instalado las cañerías de distribución de agua y las colectoras de cloacas”. Conforme el art. 8°, “todo inmueble ubicado en las zonas dotadas de servicios, aun cuando carezca de instalaciones domiciliarias, estará obligado a abonar las sumas que corresponda con arreglo a las tarifas. Este pago será obligatorio también para los inmuebles que estén desocupados”.

La norma contiene una significativa carga reglamentaria, que confiere al municipio, como autoridad de aplicación, de herramientas ejecutivas para sostener la cobrabilidad de la tarifa destinada a solventar el servicio, muchas de las cuales se presume que no son utilizadas actualmente. Sin embargo, el inc. (e) del art. 17 confería al órgano rector provincial la potestad de la política tarifaria del servicio. El Decreto 209/84 suspendió provisionalmente este inciso, delegando en cada municipio “la fijación de las tarifas de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales a su cargo”, el que podía incluir una sobretasa de hasta un 25% adicional a la tarifa, para financiamiento del órgano rector (art. 19). Este artículo también fue suspendido por el mencionado decreto.

El recurso fundamental para el financiamiento de este servicio lo constituye la Tasa Sanitaria. Ésta se cobra como contraprestación por el servicio de agua potable y de cloacas, generalmente de manera separada, y también como recupero por las obras de mantenimiento necesarias para el buen funcionamiento de estos servicios. En algunos pocos municipios se realiza un único cobro al momento de la conexión a los servicios de la red de agua o cloacal, y luego se abona con una determinada periodicidad la tasa correspondiente.

En general, la tasa sanitaria por la conexión o el consumo de agua se liquida por separado de la tasa por la conexión o limpieza de las cloacas o tanques de agua. No obstante, la cuantificación de ésta suele determinarse en base a la primera.

De 47 municipios analizados que cobran Tasa Sanitaria (ver Cuadro 4.6), más de la mitad (51%) cobra sólo por la conexión o el consumo de agua, 34% lo hace únicamente por la conexión a la red cloacal o la limpieza de cloacas o tanques, y sólo 15% cobra ambos tipos de tasa sanitaria (por agua y por cloacas), en función del servicio prestado bajo su cobertura.

**Cuadro 4.6. Cobro de los dos tipos de Tasa Sanitaria según grupo de municipios**

Servicio	Municipios		Total	% Total
	Chico	Grande		
Agua	12	12	24	51%
Cloaca	12	4	16	34%
Ambas	3	4	7	15%
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaborado en base a relevamiento del SIPIF y ordenanzas tarifarias municipales.

La base imponible para el cobro del servicio de agua, en la mayoría de los municipios analizados (43%) se relaciona al valor o tamaño de la propiedad (valuación fiscal, superficie o metros de frente). Sólo 7 municipios (23%) cobran de acuerdo al consumo de m<sup>3</sup>, registrado por medidor instalado en la unidad funcional. El resto de los municipios (33%) realiza el cobro de acuerdo a un monto fijo o mediante un cobro mixto (base fija y consumo variable de m<sup>3</sup>, o base fija de acuerdo al valor de la propiedad o la zona, y consumo variable).

La periodicidad del cobro es mensual para más de la mitad de los municipios (54%). El resto, en su mayoría, cobra la tasa sanitaria por el consumo de agua de manera mensual (40%). Sólo dos municipios realizan los cobros de manera trimestral.

Por la ausencia de datos referidos al gasto en Finalidad/Función, no se puede estimar la correspondencia entre los ingresos por la tasa sanitaria y los gastos asociados a la prestación del servicio. Por lo tanto, tampoco se ha calculado el nivel de subsidio operativo que éste pudiera tener, así como a nivel de la inversión en infraestructura. Tampoco se dispone de información suficiente del servicio a nivel de Comunas.

No obstante, puede calcularse el resultado fiscal en los dos municipios que publicaron información (Concordia y Libertador General San Martín). En 2023, la municipalidad de Concordia cubrió solo el 43,0% del gasto en Servicios Sanitarios con el producido de la tarifa respectiva, en tanto Libertador General San Martín, el 75,6%.

En el caso de Concordia, el municipio percibe una tasa con base imponible mixta, según disponga el usuario de medidor de consumo o no. En el caso de Libertador General San Martín, la totalidad de los usuarios tributa según su consumo. No se dispone de información referida al porcentaje de usuarios sujetos a micromedición en cada distrito, pero se presume que en el segundo la cobertura debe aproximarse a la totalidad.

De esto se sigue que, probablemente, el servicio de agua potable y cloacas se preste en el consolidado municipal de la Provincia, con un nivel de déficit que se ubicaría en el intervalo de los valores señalados. El mayor conocimiento de la información relativa a su desempeño financiero, tanto como el de las condiciones técnicas de su provisión, permitirá obtener conclusiones certeras sobre las eventuales ventajas de extender la micromedición del suministro, así como de explorar el grado de utilización de las herramientas administrativas que posee el prestador para ejercer acciones de cobro que reduzcan la morosidad y permitan una administración más eficiente del recurso.

### *Sistemas de Seguridad Social*

Hay 20 municipios en la provincia que cuentan con cajas de previsión propias para sus empleados municipales. La mayoría de estas cajas fueron creadas entre 1994 y 1995, si bien la Caja de Gualaguaychú, que es la más voluminosa en términos presupuestarios y de beneficios otorgados, data de 1937.

En correspondencia con el régimen general del sistema previsional provincial, las cajas municipales relevadas tienden a converger en sus principales parámetros con el régimen provincial. Los aportes y las contribuciones se mantienen en respectivos porcentajes de retención del 16%, al igual que en el Régimen general de la provincia. Del mismo modo se mantienen las edades jubilatorias: 62 años para el varón y 57 para la mujer, con

al menos 30 años de servicios computables en el régimen local o del ámbito provincial. De efectivizar el traspaso de personal en escalafones especiales, como producto de una eventual transferencia de servicios (salud, educación, seguridad), deberán readecuarse los parámetros a las circunstancias específicas de cada escalafón, para asimilarse a los regímenes vigentes en el ámbito provincial.

Los rasgos fundamentales del desempeño financiero fueron descriptos en el Informe Parcial. Como se explicó oportunamente, varias cajas no publican información fiscal y financiera en el formato del SIPIF. No obstante, se dispuso de cobertura informativa de 16 cajas en 2024, que representan 87,1% de los municipios con caja en términos de su peso demográfico, procediendo a estimar los restantes en base a información secundaria provista por ARCA.

El Cuadro 4.7 sintetiza los principales parámetros del sistema previsional municipal consolidado para 2024. Del mismo surge que el sistema municipal consolidado resulta superavitario, en mayor medida, por el rendimiento de las inversiones de capital acumulado, ya que la relación actual de aportes y prestaciones está prácticamente equilibrada, lo que sería consistente con una tasa de sostenimiento de 2,8. Esta situación podría mantenerse en el tiempo por los próximos tres lustros, a partir de los cuales varios sistemas podrían ingresar en fase crítica si se considera la tasa de envejecimiento demográfico y la probable evolución del empleo público local, y de los de por sí bajos niveles salariales del empleo municipal.

#### **Cuadro 4.7. Desempeño de los Sistemas de Seguridad Social Municipales de Entre Ríos. Año 2024. Comparación con el Sistema Provincial y el SIPA**

Régimen	Beneficios	Aportantes	Tasa de Sostenim.	Prestaciones SS \$ Mill.	Aportes y Contrib. \$ Mill.	Rentas Prop. \$ Mill.	Aportes/ Prestac. SS	Beneficio mensual promedio	Tasa de Sustit.
TOTAL MUNICIPAL	2.605	7.379	2,8	16.097,27	16.605,14	8.226,25	1,0	475.337	0,50
Municipales del SSSP	7.683	21.197	2,8	54.612,07	44.656,46	-	0,8	546.782	0,74
TOTAL PROVINCIAL	64.556	124.549	1,9	767.259,27	423.705,07	-	0,6	914.244	0,83
TOTAL SIPA <sup>(1)</sup>	158.159	257.712	1,6	-	-	-	-	223.490	0,66

(1): Incluye Relación de Dependencia, Autónomos, Monotributistas y Trabajadores de Casas Particulares. Sólo aportantes y beneficios provinciales.

Fuente: Elaborado en base a información del SIPIF, ARCA, CJPER y ejecuciones municipales.

Con respecto a los regímenes previsionales locales, se recomienda promover evaluaciones actuariales de las cajas para analizar la rentabilidad de sus inversiones y la evolución de su suficiencia en términos del comportamiento de su tasa de sostenibilidad. En los últimos años, las cajas municipales han venido adecuando las alícuotas de aportes y contribuciones en consonancia con el sistema provincial, y sería de esperar que pudieran avanzar en una adecuación de sus parámetros ante un eventual alineamiento de la provincia con

el régimen nacional, lo cual mejoraría el balance actuarial de los sistemas locales.

Asimismo, se sugiere promover en las administraciones municipales que no la hubieren implementado, la adopción de mecanismos de percepción automática de los aportes y contribuciones por parte de las cajas, para evitar su desfinanciamiento y, en definitiva, la desnaturalización del verdadero propósito de un régimen previsional. En línea con esta circunstancia, también se propone promover el acceso de las administraciones municipales al crédito bancario y al empleo de otros mecanismos formales de financiamiento de la inversión.

Se recomienda establecer mecanismos de control y supervisión más estrictos para el uso de los excedentes de los sistemas de previsión municipal. En particular, establecer parámetros y restricciones en relación al tipo de inversiones que pueden realizar los municipios con los fondos excedentes, así como actualizar y modernizar las condiciones establecidas en las ordenanzas vigentes.

#### *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)*

La Ley provincial 10.311 sancionada en 2014, y su Decreto Reglamentario 1246 del año 2020, proveen del marco normativo fundamental en el que debe encuadrarse la GIRSU en el ámbito provincial, y que cuenta a los municipios y comunas como agentes fundamentales que aseguren su gestión.

La ley instituye la autoridad de aplicación en la Secretaría de Ambiente, con atribuciones en materia de planificación a nivel provincial e implementación de sistemas integrales de gestión de residuos, así como de coordinación de las acciones de municipios y comunas para implementar localmente las políticas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos, con especial atención al saneamiento de pasivos ambientales y a la reducción en origen y la clasificación domiciliaria de los residuos sólidos urbanos (art. 9° inc. c de la ley).

Por su parte, el art. 10° de la ley y su decreto reglamentario establecen la obligatoriedad de desarrollar un plan de gestión integral, sujeto a la aprobación de la autoridad provincial, que prevea la implementación de las acciones enumeradas, así como la inclusión de los recolectores informales (tratada en el capítulo III de la ley) y la conformación de una dependencia responsable de la gestión en el área local.

Asimismo, el art. 32 instituye la creación de un “Fondo de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos”, de cuya eventual constitución, niveles de ejecución y aplicación efectiva no se dispone de información.

Por otra parte, el art. 11 de la ley prevé la alternativa de la formación de consorcios regionales, como organismos públicos supramunicipales creados para la gestión de todas o algunas de las etapas de la GIRSU, iniciativa que está siendo actualmente explorada por varios municipios de la Provincia. Existen a la fecha dos consorcios intermunicipales que han abordado recientemente la gestión de RSU, en torno a las ciudades de Paraná y Concordia. Este punto es de interés a los efectos de considerar la satisfacción de los principios de RF, ya que la asociación podría implicar la cesión de etapas del servicio (Clasificación, Reciclaje, Disposición Final o Remediación) a un ente externo a la administración municipal, con lo cual la organización institucional no resultaría inocua respecto de la evaluación del desempeño financiero de los municipios.

Lamentablemente no se dispuso del detalle de información referida a la ejecución de las políticas de GIRSU en la Provincia a nivel municipal. Vale decir que se conoce que varios municipios han desarrollado un plan de gestión que ejecutan con algún nivel de cumplimiento, pero se desconoce en general la magnitud de los recursos que insumen, así como el grado de desarrollo que éstos han alcanzado, en materia de integración de todas las funciones previstas para un plan GIRSU. Los estudios disponibles para consulta, hasta el año 2017, dan cuenta de una significativa heterogeneidad en el nivel de desarrollo y cumplimiento de la función, relacionado en parte al tamaño de la localidad, su nivel de desarrollo económico y su capacidad financiera. Así, en las localidades más pequeñas, la proporción de personal afectado a la GIRSU puede alcanzar hasta un 9% de la planta total, mientras que en las de entre 5.000 y 10.000 habitantes llegaban a absorber hasta un 14%. En las grandes ciudades, en cambio, no llegaban a representar más de 2% de la planta.

La disponibilidad de datos del gasto por Finalidad/Función para los dos únicos municipios que publican información, muestran que el gasto en la función GIRSU representó el 5,4% del Gasto Total de la municipalidad de Concordia en 2023, en tanto que para Libertador General San Martín alcanzó el 5,6%. Se desconoce en ambos casos la modalidad de la prestación (por administración, por concesión o mixta), ni la existencia o régimen de funcionamiento de los centros de transferencia o disposición final, tanto como el alcance de prácticas como la separación en origen o reciclaje, todas características que inciden en la calidad del gasto y su incidencia en la eventual evaluación de desempeño por indicadores de RF.

Tampoco se dispone, por idéntico motivo, de una buena cobertura de datos sobre la sostenibilidad financiera del servicio, pero asimismo por el hecho de que no existe generalmente una tasa específica unívocamente asociada a la prestación de este servicio, sino que esta se asocia generalmente a la denominada Tasa General Inmobiliaria, que de acuerdo al municipio puede estar

afectada al financiamiento de otros servicios a la propiedad. Así, se da que, para los dos municipios mencionados, en el primer caso esta tasa cubre el 56% del gasto, en tanto que en el segundo lo excedió en un 26%, siempre referido al ejercicio 2023. Esto sugiere una baja correspondencia entre los ingresos provenientes de la tasa de servicios inmobiliarios y el gasto que representa la recolección de residuos, barrido y aseo de calles.

### *Atención Primaria de la Salud*

La Atención Primaria de la Salud es concretamente mencionada por la C.P. en su art. 240 inc. 14, “a su expreso requerimiento, y con la consiguiente transferencia de recursos”, y en tal carácter se detecta una cantidad indeterminada de municipios en la Provincia que gestionan Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS), que coexisten con otros 208 Centros pertenecientes a la Red Sanitaria provincial, estas últimas con dependencia directa de la Dirección General del Primer Nivel de Atención.

En distintas instancias, las últimas gestiones de gobierno han intentado incorporar a los gobiernos locales a la gestión de la salud pública, incentivando la creación de CAPS por parte de los gobiernos locales, o bien transfiriéndoles la gestión de CAPS existentes bajo la órbita provincial. También la Provincia ha participado de la financiación de Centros Integradores Comunitarios (CIC) para los municipios, que contemplaran espacios específicamente adaptados para albergar CAPS.

El instrumento para viabilizar la complementación Provincia-Municipio en la gestión de los CAPS ha sido el convenio, por el que se organiza el funcionamiento operativo del centro, y la cuenta especial en la que la Provincia concurre con los gastos estipulados a su cargo.

Algunos estudios e informes consultados, correspondientes a períodos anteriores a la actual gestión, dan cuenta de los desafíos y las dificultades operativas para gestionar la atención primaria en general, y particularmente para alcanzar un adecuado grado de integración funcional entre los niveles centrales del sistema de salud, de jurisdicción provincial, y los equipos de atención primaria, más aún cuando estos funcionan bajo jurisdicción municipal. Entre los problemas mencionados, cuyo abordaje ha constituido parte del plan de gestión de la actual administración, se cuentan:

- Déficit de gestión del conocimiento sobre los problemas de salud poblacionales, en términos del escaso o nulo empleo de los datos generados en los CAPS;
- No se prevén instancias para la gestión del conocimiento a partir del registro y procesamiento de datos, y el análisis de la información y su

divulgación posterior, ni se identifica a un profesional responsable de esta función;

- Se detectaron deficiencias significativas en los procesos de referencia y contrarreferencia, que implican sobre todo al componente informativo en la derivación de pacientes, proceso que tendría un principio de solución en la digitalización de las historias clínicas, actualmente en desarrollo;
- Escasa integración de profesionales del primer y segundo nivel de atención en un mismo equipo de salud;
- Formación heterogénea del cuerpo de agentes sanitarios y promotores de la salud, problemas de superposición funcional y de vínculo con la supervisión intermedia.
- Restricciones edilicias en buena parte de los Centros de Salud, sobre todo en las localidades más pequeñas.

En los últimos años, programas gubernamentales de construcción de centros o su emplazamiento en los CIC han venido a proveer de soluciones edilicias modernas, que suelen estar diseñadas para actividades multidisciplinarias y comunitarias. Pero el panorama es aún diverso en términos de funcionalidad edilicia y organizativa, con equipamiento dispar y una heterogénea integración de profesionales y especialidades, que en muchos casos no parecería responder a criterios propios de una planificación sanitaria.

Con este panorama, la información disponible referida a la gestión sanitaria en los municipios es fragmentaria. Sólo un municipio de la provincia registra personal perteneciente al área de Salud (Estancia Grande, con 17 agentes, de los cuales 5 son contratados), según la clasificación de la planilla de personal que recopila el SIPIF. Esto podría atribuirse a un empleo defectuoso de la clasificación funcional de la planta de personal, pero también podría estar reflejando el carácter de la complementariedad en la gestión de los CAPS municipales, en el sentido de que los gobiernos locales aportan generalmente personal administrativo, en tanto que las funciones médicas y de cuidados asistenciales han sido mayormente cubiertas por personal del escalafón sanitario provincial, al menos en la etapa inicial de su constitución.

No se dispuso de información detallada que permitiera estimar la eventual incidencia de este programa en el gasto consolidado municipal. Los únicos dos municipios que publican información de ejecución presupuestaria (Concordia y Libertador General San Martín), declararon una participación de 3,6% y 3,2% del gasto en Salud sobre el total de gasto en 2023.

La extensión y generalización de un programa descentralizador de los CAPS permitiría establecer un esquema de gestión financiada con fondos

automáticos aportados por la provincia, en función de indicadores de equipamiento y desempeño, combinados con una administración autónoma que estimule algún nivel de autofinanciamiento. Esto, sin perjuicio de sostener y mejorar los niveles de integración funcional con los efectores del sistema provincial.

#### *Mantenimiento de caminos rurales*

El mantenimiento de la red vial terciaria ha sido mencionado recientemente por la actual administración como una de las finalidades de mayor interés para involucrar a las jurisdicciones locales. Según estimaciones de la Cámara Argentina de Construcción, la red vial terciaria de la Provincia de Entre Ríos alcanza unos 15.563 kilómetros de extensión, lo que arrojaría en promedio unos 94 kilómetros de red en cabeza de cada gobierno local (municipios y comunas).

En la actualidad, la provincia dispone de un fondo específico, el “Fondo de Desarrollo y Conservación Vial”, creado por el art. 37 de la Ley 9.602, y que hasta el año pasado se integraba con el 20% de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural. Con la sanción de la Ley 11.142, en mayo de 2024, la base de recaudación de este fondo se amplió al 50% del producido del mencionado impuesto, en el contexto de la declaración del estado de emergencia de la infraestructura vial, que debería haber estado vigente hasta este último mes, pero que fue prorrogada hasta diciembre de 2025 (Ley 11.177).

Conforme al articulado de su creación, el fondo es administrado por la Dirección Provincial de Vialidad (DPV), y se aplica a la construcción, mantenimiento y conservación de la red vial provincial y a la adquisición de maquinarias y materiales para sus necesidades operativas. La ley prevé la distribución geográfica de estos recursos entre sus delegaciones zonales, y su eventual afectación a las necesidades de los consorcios camineros constituidos en la provincia. Los criterios previstos en la ley contemplan: la recaudación correspondiente a los inmuebles rurales de cada departamento, la cantidad de kilómetros de caminos de cada jurisdicción, y “otros parámetros que aseguren una asignación equitativa”. No se dispuso de información sobre la asignación efectiva de estos fondos a los consorcios constituidos en la provincia, los que actualmente atienden cada uno el mantenimiento de una red de entre 120 y 170 kilómetros.

Atendiendo a que, hasta el mes de abril de este año, la recaudación acumulada anual del Impuesto Inmobiliario Rural ascendió a \$1.427,2 millones, y proyectando la recaudación anual del impuesto en el orden de los \$27.300 millones para todo 2025, se estima que este fondo alcanzaría este año la suma

de \$13.700 millones. A modo indicativo, y suponiendo que la totalidad de este fondo se asignara al mantenimiento de la red vial terciaria, esto supondría una asignación anual de \$882 mil por kilómetro de la red, o \$73 mil mensuales. A modo de referencia, un informe de la CAMARCO de diciembre de 2024 estimó el costo de rehabilitación de caminos rurales en un intervalo de entre USD 60.000 y USD 200.000 por kilómetro. El costo de mantenimiento programado anual por kilómetro, por el contrario, es estimado en el mismo informe por entre el 1% al 6% del costo de reposición.

No se conoce a la fecha la participación formal de Municipios o Comunas en alguno de los consorcios camineros que están actualmente operativos, que funcionan al amparo del Decreto Provincial 1661/1990. En los últimos años se han presentado para su tratamiento en la legislatura provincial, diversos proyectos de ley para enmarcar su funcionamiento, y en algunos de ellos se prevé la incorporación voluntaria de las Municipalidades y Comunas comprendidas en la red de cobertura de cada consorcio como simples asociados, pudiendo designar cada una un representante en la respectiva Comisión Directiva. En otros proyectos, se prevé que puedan contratar a los consorcios para obras de accesibilidad y mantenimiento vial. Asimismo, dentro del sistema rentístico de los consorcios, se prevé la posibilidad de integrarlo con “contribuciones creadas al efecto o que se destinen a ese fin”.

Esto abriría la posibilidad de que las corporaciones locales establezcan tasas de afectación específica al financiamiento de los consorcios, pero esto chocaría con el carácter eminentemente urbano que la ley orgánica confiere al territorio de los municipios y comunas. Según la ley y su aplicación práctica, los gobiernos locales tienen un desarrollo territorial generalmente escaso, de modo que no podrían aplicar determinados gravámenes sino a un número limitado de asociados y/o contribuyentes, fuera de la mayoría comprendida en el radio urbano.

Esta circunstancia debería ser atendida si se desea utilizar el poder tributario local para reforzar el financiamiento de los consorcios. De otro modo, los municipios y comunas sólo se integrarían como un asociado más, para el que habría que asimilar un criterio para determinar su cuota como adherente, u otra forma con la que concurriría a financiar la actividad del consorcio. De otro modo, la inserción del municipio como contratista del consorcio justificaría que aquél repitiera el costo de las obras contratadas a sus contribuyentes, bajo figuras como la contribución por mejoras, pero en cualquier caso se sugiere prever en la normativa una mejor cobertura de las alternativas para la participación del nivel local de gobierno, si es que se desea enmarcarla dentro de una iniciativa de descentralización.

Cumplido esto, los mayores gastos que pudiera incurrir la jurisdicción por aplicarse a la inversión y mantenimiento de la red vial zonal, podrán cubrirse eventualmente por una cláusula de mayor gasto por funciones específicas transferidas. Es importante destacar la importancia de los caminos rurales para la actividad agropecuaria, tanto en lo que hace al abastecimiento de insumos, como a la salida de la producción a los centros de consumo o los puertos.

### *Seguridad urbana*

Esta función no representa un peso significativo en el gasto municipal en la actualidad, y regularmente se hacía presente en pequeñas transferencias municipales para asistir a los gastos operativos de los destacamentos locales.

A partir de la creación del Fondo Provincial de Seguridad (FoProSe) en 2015, los municipios y comunas han comenzado a encarar inversiones en fortalecimiento de las capacidades operativas locales en materia de seguridad, como la formación y equipamiento de centros de monitoreo y videovigilancia en pequeñas localidades del interior provincial. En este caso, el FoProSe fungiría como asistencia específica en los términos del art. 246 de la CP., cubriendo así con fondos provinciales (originados en el 5% de las utilidades del IAFAS), el gasto de inversión por las funciones transferidas. Cabe mencionar que, según datos del SIPIF, sólo hay designados en municipios 11 agentes pertenecientes al escalafón de Seguridad -de los cuales 8 son contratados-, todos ellos en el municipio de Estancia Grande.

Al no disponerse de la clasificación del gasto por finalidad y función, ni del detalle de los recursos transferidos por fondos de afectación específica, no se pudo dimensionar correctamente la magnitud del gasto efectuado. No obstante, según la última Cuenta de Ejercicio disponible (2023), el FoProSe recaudó un total de \$ 138,4 millones, de los que se pagaron \$114,7 millones, que de haberse distribuido completamente entre los municipios, hubieran representado sólo 0,05% del gasto total.

Como en el caso anterior, se trataría de gasto adicional por una función transferida, que podría justificarse en términos de una regla análoga de Responsabilidad Fiscal.

## **4.4. Transparencia y responsabilidad fiscal**

La provincia de Entre Ríos adhirió en el año 2018 a la Ley Nacional N° 27.428, modificatoria de la Ley Nacional N° 25.917 que da origen al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. El Régimen estableció un conjunto de reglas fiscales numéricas y de procedimiento para la formulación y ejecución de los

gastos y ciertas reglas de transparencia para la gestión pública, tanto nacional como provincial. Las reglas numéricas, establecen límites y parámetros de referencia para tres grandes agregados fiscales: la variación del gasto primario, el resultado financiero y los servicios de la deuda, para el caso de las provincias y, el stock de deuda, para el Gobierno Nacional. La Ley dispuso, por otra parte, un procedimiento para el control y las autorizaciones del endeudamiento de las provincias y los municipios, régimen que ya existía con un ordenamiento normativo de jerarquía inferior.

La provincia de Entre Ríos invitó a sus municipios a adherirse, pero no estableció lineamientos específicos que complementen el Régimen Federal para su adaptación a la problemática local, como sí ocurrió en otras provincias. En total fueron 22 los municipios que adhirieron formalmente al régimen nacional.

Adicionalmente, el 20 de febrero de 2024 el gobierno provincial lanzó un Compromiso por la Transparencia que obtuvo la adhesión de 62 municipios (74,7% del total). Este acuerdo planteó una serie de compromisos de transparencia y acceso a la información (declaración jurada de funcionarios, nómina salarial y estructura municipal).

Si bien ambas iniciativas pueden resultar positivas en términos de la consolidación del marco fiscal municipal y mejora de la gestión pública, una mirada a los indicadores de desempeño fiscal municipal sugiere que se debería avanzar en la adopción de instrumentos que conciten el compromiso concreto de las administraciones locales a adoptar acciones concretas de transparencia y responsabilidad fiscal.

En el caso de la adhesión a la Ley 10.599, la misma es de carácter declarativo. Al no existir una normativa reglamentaria referida a esta adhesión, los municipios carecen de referencias a las medidas o indicadores que deberían observar como parte de este compromiso de adhesión. Por otro lado, la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios no cuenta con las facultades específicas para ejercer el control ni el monitoreo de las reglas fiscales, aun cuando esta Dirección General cuenta con un sistema muy consolidado de relevamiento y consolidación de la información fiscal de los municipios de Entre Ríos.

A diferencia de otras jurisdicciones, la provincia de Entre Ríos cuenta con el órgano rector para evaluar el cumplimiento de cualquier tipo de regla fiscal y de transparencia. Actualmente, dispone de la información y capacidad técnica para analizar el desempeño fiscal y financiero de los municipios.

En resumen, Entre Ríos cuenta con un sistema consolidado de relevamiento y sistematización de la información de las finanzas públicas municipales y un órgano rector con la experiencia y la formación técnica para

avanzar con la implementación de un Régimen de Responsabilidad Fiscal Municipal. Solo falta tomar una última decisión: elaborar y aprobar un régimen de responsabilidad fiscal y transparencia específico para los municipios de la Provincia.

#### **4.5. Desafíos del marco fiscal provincial y municipal de Entre Ríos**

El proceso de descentralización fiscal en la provincia de Entre Ríos enfrenta múltiples desafíos asociados con el fortalecimiento del marco fiscal, la mejora en el gasto y la provisión de servicios públicos de mayor calidad para los vecinos.

A continuación, se desarrollan los principales retos que fueron identificados en el presente trabajo.

##### *Reducir la dependencia de los municipios y comunas de los recursos nacionales y provinciales*

Para fortalecer la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales es importante reducir la dependencia de los municipios y comunas entrerrianos de las transferencias automáticas que provienen del régimen de coparticipación federal y provincial de impuestos.

Para alentar una gestión del gasto más eficiente y que los gobiernos locales puedan rendir cuentas sobre el uso de los fondos públicos se necesita que los contribuyentes financien mediante el pago de las tasas y derechos la mayor parte de los servicios que reciben de la municipalidad.

Se trata de aplicar el principio de correspondencia fiscal, ampliamente avalado por la teoría de las Finanzas Públicas. Esto significa, que el que gasta, recauda. Para ello, los municipios de Entre Ríos necesitan fortalecer sus ingresos propios de tal manera que mejoren sus índices de autonomía financiera.

No obstante, no se desconoce que este principio puede verse afectado en su aplicación práctica por razones de escala –dada la significativa dispersión en el tamaño de los municipios entrerrianos–, así como por los desequilibrios regionales existentes en el territorio provincial que, con todo, no son tan marcados como en otras regiones del país.

Atento a esto, podría pensarse en el desarrollo de dos instrumentos que no se han desarrollado hasta la actualidad con suficiente énfasis. Para el primero de los problemas, promover de manera activa el asociativismo, pensando incluso en encarar la descentralización de nuevas funciones al nivel local. En el segundo caso, e incluso complementario al primero, analizar la afectación de una mayor porción del segmento de transferencias automáticas, bajo criterios de “*matching*”

*grants*”. Estos funcionarían como controles del destino de fondos específicos, afectados a la solución de cuellos de botella del desarrollo local, que deberían ser satisfechos mediante el cumplimiento escalonado de metas medibles, que contribuyan a la sostenibilidad del desarrollo de cada comunidad.

#### *Simplificar y reducir la carga tributaria sobre la actividad económica local*

Otro gran desafío que enfrentan los municipios entrerrianos para alentar la inversión y el empleo de calidad es reducir la carga tributaria que pesa sobre la actividad económica local. Esto se puede lograr mediante un rebalanceo de la carga tributaria sobre la propiedad inmueble.

La tasa sobre la propiedad inmueble resulta el instrumento más eficiente y equitativo para cubrir los gastos asociados a los servicios esenciales que prestan los municipios a sus vecinos. En términos genéricos, el servicio de recolección de residuos e higiene urbana, alumbrado público y mantenimiento urbano, y particularmente en el caso entrerriano, la provisión eficiente de los servicios sanitarios.

Además de reducir la carga tributaria sobre la actividad económica, los municipios de Entre Ríos necesitan avanzar en la armonización y simplificación de las tasas, especialmente aquellas que cobran al comercio, la industria y los servicios de turismo. La multiplicidad y heterogeneidad de bases imponibles, métodos para la determinación del hecho imponible, periodicidad y alícuotas no hace más que aumentar los costos administrativos y fiscales de las empresas y comercios, y desalentar la inversión y la contratación de mano de obra local.

En esta misma línea, los municipios necesitan avanzar en la eliminación y simplificación de tasas y derechos que tienen poca significancia recaudatoria pero alta carga administrativa para las empresas y los vecinos.

#### *Revisar la asignación vertical de funciones y finalidades de gasto entre el gobierno provincial y los municipios*

Es importante definir con claridad las funciones de gasto entre niveles de gobierno, estableciendo quién hace qué; considerando los principios de subsidiaridad, que implica descentralizar aquello que pueden ejecutar mejor los gobiernos locales –de forma individual, tanto como asociada-. La presencia de economías de escala y las externalidades para ciertos servicios públicos también importan a la hora de asignar responsabilidades y funciones.

Este proceso no es inmediato, sino que requiere de una profunda reflexión y debate de las autoridades provinciales y locales. Implica la definición de qué nivel de gobierno regula y formula cada una de las responsabilidades y funciones, quién y cómo lo financia, y quién lo ejecuta.

En particular, para los municipios entrerrianos el desafío es brindar eficientemente aquellos bienes y servicios que son adecuados para ser provistos por el nivel local de gobierno. Esto implica necesariamente una revisión de las responsabilidades de la provincia y los municipios para identificar aquellas funciones que deberían ser centralizadas o descentralizadas, sin desconocer los problemas de escala y capacidad de gestión que se presentan en los gobiernos locales, especialmente en aquellos más pequeños. Para tener éxito en este análisis, necesariamente, se deben contemplar las diferencias de tamaño y capacidad institucional entre los municipios, explotando adecuadamente las alternativas asociativas.

### *Fortalecer el marco de transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales*

La adopción de reglas fiscales que limiten el accionar discrecional en materia de gasto, endeudamiento y procedimientos presupuestarios tienen como objetivo lograr una política fiscal sostenible que garantice la solvencia en todos los niveles de gobierno.

A su vez, establecer un marco regulatorio para las instituciones presupuestarias contribuye a una mayor disciplina y transparencia fiscal por parte de los gobiernos locales.

La existencia de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios del Ministerio de Economía y Finanzas es una enorme fortaleza del marco de responsabilidad fiscal vigente en la provincia de Entre Ríos. Esta Dirección realiza un trabajo extraordinario en pos de la consolidación y el análisis de las cuentas públicas de los municipios entrerrianos.

Sin embargo, hay espacio para actualizar el marco de transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales de Entre Ríos, no sólo para garantizar la sostenibilidad fiscal de los municipios, sino también para que sirva de instrumento para avanzar en las reformas fiscales que necesitan los gobiernos locales.

Un aspecto que aún requiere fortalecimiento, y es condición necesaria para consolidar el marco fiscal intergubernamental, es la calidad y oportunidad de la información fiscal de los municipios, que es el principal insumo para analizar los resultados de la descentralización fiscal.

En este contexto, se requiere contar con información sobre el gasto según su clasificación por finalidad y función, a los efectos de poder evaluar cómo están asignadas las responsabilidades y funciones de gobierno e identificar potenciales mejoras en la asignación del gasto y provisión de servicios públicos a nivel local. La conformación y actual funcionamiento del SIPIF resulta en una plataforma inmejorable para incorporar esta información.

También es necesario continuar fortaleciendo a la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios como órgano rector del marco fiscal intergubernamental, para que pueda monitorear de manera efectiva el desempeño fiscal de los municipios y comunas, impulsar la agenda de reformas y brindar asistencia técnica a los gobiernos locales.

#### **4.6. Ejes del acuerdo fiscal provincial y municipal**

En base a los desafíos que enfrenta el régimen fiscal entrerriano a continuación se presentan los tres ejes seleccionados para delinear una propuesta de acuerdo fiscal entre el gobierno provincial y los municipios de la provincia de Entre Ríos

##### **Eje 1: Alivio fiscal y armonización tributaria**

El sistema municipal entrerriano requiere aumentar los ingresos provenientes de las tasas inmobiliarias para cubrir los servicios básicos que proveen los municipios a sus vecinos. El incremento de estos recursos permitirá aliviar la excesiva carga tributaria que recae sobre las empresas y la generación de empleo privado local.

Además, se propone avanzar en la sanción de un código fiscal unificado para la armonización de las tasas y derechos municipales que le permita al mismo tiempo fortalecer los recursos propios a los municipios.

##### **Eje 2: Eficiencia y calidad en el gasto y provisión de servicios públicos**

Existe la necesidad de replantear la asignación de funciones y responsabilidades entre la provincia de Entre Ríos y los municipios para aumentar la eficiencia y calidad de servicios que se proveen a los vecinos.

En particular, la posibilidad de que ciertas funciones de gobierno estén concentradas en el gobierno provincial, como es el caso del sistema previsional o que ciertas funciones puedan ser provistas de manera más eficiente desde la esfera local, dada la cercanía y el conocimiento que pueden tener las autoridades locales.

El mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar, el mantenimiento de los caminos rurales, la atención primaria de la salud y la seguridad de cercanía podrían ser responsabilidades que pasen a estar bajo la órbita de los municipios.

Sin embargo, la provincia no cuenta con un sistema de información que permita conocer de manera precisa cómo y cuántos son los recursos que destinan los municipios en atender la demanda de bienes y servicios a sus

vecinos. Por eso es tan importante que los municipios se comprometan con la elaboración de una clasificación de los gastos por finalidad y función.

### **Eje 3: Transparencia y responsabilidad fiscal**

La provincia de Entre Ríos necesita adoptar un régimen de transparencia y responsabilidad fiscal específico para los municipios que incluya reglas de resultado o comportamiento fiscal y también reglas de procedimiento, tanto para la elaboración de los presupuestos como para su ejecución.

Este régimen debería plantear ciertas reglas cuantitativas y de procedimiento para la ejecución de los presupuestos municipales. En particular, estas reglas deberían incluir ciertos límites para la ejecución de los gastos de los consejos deliberantes, la contratación de personal y metas en relación al ahorro corriente y las inversiones.

#### **4.7. Contenido del acuerdo fiscal propuesto**

Con el objeto de poder avanzar en la firma de un acuerdo fiscal entre la provincia de Entre Ríos y sus municipios, tendiente a consolidar el marco fiscal intergubernamental, alentar la inversión y la creación de empleo de calidad, a continuación se presentan una serie de principios y lineamientos generales. Estos principios y lineamientos generales se organizan en compromisos comunes que deberían adoptar la provincia y los municipios, compromisos del gobierno provincial y finalmente compromisos que deberían asumir los gobiernos locales.

##### **A. Compromisos comunes**

La provincia de Entre Ríos y los municipios, se comprometen, en el ámbito de sus competencias, a arbitrar todos los medios a su alcance para:

*Iniciar un debate sobre la asignación de competencias entre la provincia y los municipios*

La política fiscal que está implementando el gobierno nacional y en particular, el recorte en las transferencias discrecionales a provincias y municipios está reconfigurando el rol del Estado y qué funciones o competencias deben asumir la Nación, las provincias y los municipios.

En este contexto se propone instrumentar en el ámbito legislativo provincial un debate profundo sobre la asignación de competencias entre la provincia y sus municipios, proveyendo de argumentaciones técnicas a la decisión política de concentrar ciertas funciones en la órbita provincial y descentralizar en los gobiernos municipales ciertos servicios públicos que por

cercanía y conocimiento pueden ser provistos más eficientemente desde el nivel local.

En este documento, se han identificado algunas competencias que pueden ser provistas más eficientemente por los gobiernos locales si se pueden garantizar los recursos, que no siempre tienen que ser provistos desde el gobierno provincial. Ese listado incluye la atención primaria de la salud, el mantenimiento de la infraestructura escolar, las acciones de prevención en materia de seguridad urbana y el mantenimiento de los caminos rurales, entre otras funciones posibles de una implementación inmediata.

#### *Sancionar una ley que apruebe un Código fiscal unificado para los municipios*

La multiplicidad de tasas y diferentes criterios para determinar las bases imponibles, las alícuotas y su periodicidad, es un problema para las economías locales y los contribuyentes, especialmente para las empresas que operan en todo el territorio provincial.

Por ello, se propone que los municipios se comprometan a adoptar un código fiscal unificado que regule las tasas y derechos que pueden aplicar a sus contribuyentes. En este marco, las autoridades del Poder Ejecutivo Provincial y los departamentos ejecutivos de los municipios, se deberían comprometer en la elaboración de un proyecto de ley a ser tratado por la legislatura provincial, que dicte un Código fiscal unificado que defina parámetros uniformes para el diseño, aprobación y aplicación de tasas y derechos municipales. Este Código fiscal unificado establecerá las tasas que podrán cobrar los municipios, la definición de las bases imponibles y la carga tributaria máxima que pueda determinar.

Una vez aprobado este código fiscal unificado los municipios sólo podrán sancionar ordenanzas impositivas para determinar los valores de tasas y derechos, fijar los cronogramas de pago y actualizar los aforos, de corresponder.

#### *Aprobar un régimen de transparencia y responsabilidad fiscal provincial*

La provincia de Entre Ríos y buena parte de los municipios se encuentran adheridos al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, o al programa de transparencia provincial. Sin embargo, esta adhesión no contempla mecanismo alguno, ni instancia de control de las reglas previstas en el régimen federal.

Por ello, se propone que las autoridades de la provincia y los municipios se comprometan en la elaboración y sanción de una ley para crear un Régimen Provincial de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno sujeto a los siguientes principios:

- Fortalecimiento del sistema de información municipal;
- Adopción de reglas cualitativas y cuantitativas para la formulación y ejecución de los presupuestos municipales;

- Adopción de reglas de transparencia fiscal y de fin de mandato;
- Facultar a la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios para ocupar el rol de organismo de aplicación y contralor de las normas que se sancionen.

*Proponer una modificación a las leyes orgánicas de municipios y de comunas, para agilizar aspectos del funcionamiento político y administrativo*

Los art. 2430 a 232 de la C.P. establecen atributos básicos e inmovibles de las corporaciones locales, especialmente para el municipio. Sin embargo, libera algunas cuestiones organizativas fundamentales a la legislación.

En años recientes, en la provincia de Entre Ríos se sancionó la creación de nuevos municipios y comunas, con todo lo que ello implica en términos institucionales y fiscales, sin que en todos los casos estuvieran aseguradas las condiciones materiales para su creación, especialmente en lo referido al umbral demográfico para su reconocimiento.

Particularmente, la última reforma constitucional, y su consecuente adecuación legislativa, introdujo una modificación en la conformación de los poderes de los gobiernos locales, que puede interpretarse como un sobredimensionamiento de sus estructuras políticas, en detrimento de los escasos recursos con los que cuentan, para hacer frente a crecientes desafíos en la gestión de los servicios básicos para la población.

Concretamente, se suprimió la forma de gobierno en comisión, vigente para todos los municipios de “segunda categoría”, reemplazándosela por un gobierno con división de poderes, pero en el cual los concejos deliberantes incrementan el número de sus integrantes, alcanzando una sobrerrepresentación en los municipios más pequeños, respecto de los más poblados.

Así, un municipio de 1.500 habitantes (los hay de menor número de habitantes), cuenta con 7 concejales, lo que arroja una proporción de 4,66 concejales cada mil habitantes, en tanto que la ciudad capital cuenta con 15 concejales, dando una proporción de 0,05 concejales cada mil habitantes. En el caso de las Comunas, esta representación se ve aún más exacerbada: hasta 12,5 consejeros por habitante para las comunas más pequeñas (400 habitantes según la ley). Esto debe ponderarse, teniendo en cuenta que tanto en los municipios como en las comunas el sistema electivo asegura la constitución de una mayoría automática.

El análisis de la razón de empleados cada mil habitantes, arroja resultados análogos, en términos de una importante dispersión del indicador, acorde al tamaño del municipio.

Por ello, se propone que las autoridades de la provincia y los municipios se comprometan a impulsar una modificación que disponga el retorno al sistema de comisión para los municipios de hasta 10.000 habitantes, por hasta 5 miembros (donde el presidente de la comisión oficia de ejecutivo), liberando a los municipios que dicten su carta orgánica (más de 10.000 habitantes) para adoptar un esquema de división de poderes, en el que se deba respetar una razón máxima de concejal por habitante. Asimismo, se podría analizar un incentivo en la coparticipación, asociando la transferencia del componente fijo de la distribución al financiamiento de los cargos previstos en la Ley Orgánica.

Asimismo, se deberán revisar las reglas de creación de nuevos municipios, sobre todo en lo referido a la urbanización de asentamientos adyacentes a municipios existentes, cuando éstos puedan ser incorporados a los mismos, por razones de vecindad y escala de gestión.

#### *Ordenar los Regímenes Previsionales Municipales, y su eventual transferencia al régimen provincial*

Se propone a la provincia impulsar una ley orgánica para los sistemas previsionales municipales –que podría ser complementaria del régimen provincial-, que disponga el encuadramiento obligatorio de los regímenes locales en determinados parámetros que le obliguen a una armonización con el sistema provincial. De no estar en condiciones técnicas o económicas de hacerlo, el municipio deberá transferir su sistema a la provincia.

En primer lugar, se recomienda promover evaluaciones actuariales de las cajas para analizar la rentabilidad de sus inversiones y la evolución de su suficiencia en términos del comportamiento de su tasa de sostenibilidad. En los últimos años, las cajas municipales han venido adecuando las alícuotas de aportes y contribuciones en consonancia con el sistema provincial, y con lo cual, este marco legal permitiría avanzar en una adecuación de sus parámetros ante un eventual alineamiento de la Provincia con el régimen nacional, lo cual mejoraría el balance actuarial de los sistemas locales.

Asimismo, se sugiere promover en las administraciones municipales que no la hubieren implementado, la adopción de mecanismos de percepción automática de los aportes y contribuciones por parte de las cajas, para evitar su desfinanciamiento y, por el contrario, que resulten en una fuente de crédito compulsivo de las tesorerías municipales.

Se sugiere propender al establecimiento de una política salarial municipal que impida el desfinanciamiento del sistema previsional, tanto local como provincial, mediante prácticas de otorgamiento de mejoras salariales informales.

Se recomienda establecer mecanismos de control y supervisión más estrictos para el uso de los excedentes de los sistemas de previsión municipal. En particular, ciertas restricciones en relación al tipo de inversiones que pueden realizar los municipios con estos excedentes, estipulando la obligatoriedad de mantener proporciones mínimas de su cartera en instrumentos de deuda provincial con renta mínima garantizada.

## **B. Compromiso provincial**

En el marco de los objetivos delineados para este acuerdo fiscal a continuación se detallan los compromisos propuestos para la Provincia:

Impulsar una ley de Responsabilidad Fiscal para los gobiernos locales que implemente mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos de transparencia fiscal, bajo la supervisión de la Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios como órgano rector del régimen, que extienda su actividad a las Comunas.

Impulsar una ley de creación de un código fiscal modelo para municipios y comunas, con los alcances que le permita el ordenamiento constitucional vigente.

Promover la creación de asociaciones municipales para implementar un plan maestro de GIRSU, extendido a la totalidad del territorio provincial, previendo los mecanismos para su organización y financiamiento a través de los recursos del sistema rentístico municipal. Asimismo, estudiar la aptitud de esta forma organizativa para absorber la prestación local de otros servicios, como el mantenimiento de la red vial terciaria, utilizando como base el sistema de consorcios camineros en desarrollo.

Promover la articulación del sistema de atención primaria de la salud, alentando a la transferencia de los CAPS a municipios y comunas, y estandarizando los procesos de gestión del sistema hospitalario provincial, para su efectiva integración administrativa y funcional con los CAPS.

Impulsar adecuaciones normativas para la descentralización de otros servicios, como la seguridad urbana y el mantenimiento edilicio escolar, proponiendo una normativa para su articulación con el sistema rector provincial y mecanismos regulares para su financiamiento.

Revisar la legislación provincial en materia de constitución y organización de poderes locales, y evaluar el ajuste de incentivos a través del régimen de coparticipación.

Impulsar una ley de adecuación de los sistemas previsionales locales, proponiendo su armonización automática con el régimen provincial y pautas específicas de administración financiera que garanticen aspectos básicos de su sustentabilidad.

Implementar el empleo y la publicación del clasificador de gasto por finalidad y función, como una herramienta de análisis de la correspondencia fiscal y de los eventuales desequilibrios verticales en la asignación de recursos y gastos entre los niveles provincial y local.

### **C. Compromisos de los municipios**

En el marco de los objetivos delineados para este acuerdo fiscal a continuación se detallan los compromisos propuestos para los municipios:

Ordenar una regla de inversión de los fondos de los sistemas municipales de previsión social en base a los lineamientos de ley provincial

Establecer un límite a los gastos de los Concejos Deliberantes en términos de los presupuestos municipales (2,5% del gasto total municipal)

Establecer una meta de inversión municipal como proporción del gasto ejecutado, no inferior al promedio verificado en el último lustro (se ubica por encima del 20%). Esta meta puede establecerse considerando un intervalo dado desde los valores de un año base para cada municipio

Establecer una línea de base para los municipios, en función de su tamaño y competencias asumidas, en la razón de agentes municipales cada 1.000 habitantes, que contemple el eventual efecto de su incremento por la transferencia de nuevas funciones

Fijar una meta de cobertura de los gastos por recolección de RSU y aseo de calles, mantenimiento de espacio público y alumbrado con los ingresos por las tasas respectivas

Avanzar en la implementación, en lo que refiere a las estructuras administrativas locales, de la prestación asociativa de las fases de disposición final de RSU y del mantenimiento de la red vial terciaria.

En el caso de los servicios sanitarios, avanzar en su cobertura por micromedicación, aplicando reglas de tarificación que aseguren una mayor

eficiencia en la prestación y el recupero de los gastos incurridos mediante el cobro de la tarifa respectiva.

Adecuar, cuando corresponda, el estado de las estructuras administrativas locales para absorber la transferencia de nuevos servicios, como la atención primaria de la salud, las acciones de seguridad urbana o el mantenimiento edilicio de establecimientos escolares.