



**PROYECTO: PI-CEEPYD-01-2019**

**INFORME FINAL:**

**Finanzas Públicas Locales I: Coparticipación bonaerense. Análisis de la estructura de reparto de los recursos públicos entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Alcance e incidencia en el Partido de Moreno.**

**Finanzas Públicas Locales II: Gasto público local. Ejecución presupuestaria del Municipio de Moreno 1983-2018**

**Autores: Hugo O. ANDRADE (director) y Macarena COLÓN**

**Octubre 2021**

**TIPO DE PROYECTO:** Proyecto de Investigación (PI)  
**CÓDIGO:** PI-CEEPYD-01-2019

**TÍTULO:** Finanzas Públicas Locales I: Coparticipación bonaerense. Análisis de la estructura de reparto de los recursos públicos entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Alcance e incidencia en el Partido de Moreno.

**Finanzas Públicas Locales II: Gasto público local. Ejecución presupuestaria del Municipio de Moreno 1983-2018**

**DIRECTOR:** Hugo O. ANDRADE

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:** Macarena COLON

**AUXILIARES ESTUDIANTES:** Diego N. HUZA; Kevin M. PÉREZ

**LINEAMIENTO ESTRATÉGICO 2016-2021:** Finanzas

**PRIORIDAD DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA 2019-2021:** Finanzas Públicas, Política Fiscal y Tributación

**FECHA DE INICIO:** 01/03/2019

**FECHA DE FINALIZACIÓN:** 28/02/2021

**UNIDAD DE LOCALIZACIÓN:** Programa de Estudios Fiscales (PEF)<sup>1</sup>

**APROBACIÓN:** Disp. UNM-DEYA N° 03/19 y modificatorias Disp. UNM-DEYA N° 02/21 y Disp. UNM-DEYA N° 03/21

**Nota:**

<sup>1</sup> Originalmente en el Centro de Estudios Economía Política y Administración (CEEPYD)

**INFORME FINAL**  
**ÍNDICE**

PRESENTACIÓN .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
<b>CAPÍTULO I</b>	
ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A SUS MUNICIPIOS.....	7
Esquema de coparticipación vigente en la Provincia de Buenos Aires .....	7
Descentralización tributaria y creación de fondos como esquema de transferencias paralelo a la coparticipación provincial. ....	8
Coparticipación, descentralización impositiva y fondos: una mirada cuantitativa....	10
Coparticipación, descentralización impositiva y fondos: una mirada cualitativa. ....	13
<b>CAPÍTULO II</b>	
RECURSOS LOCALES DE ORIGEN NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL .....	16
Recursos municipales totales.....	16
Generación de recursos propios de los municipios de la PBA.....	17
Generación de recursos propios de los municipios del Conurbano Bonaerense.....	21
<b>CAPÍTULO III</b>	
GASTO PÚBLICO LOCAL EN EL PARTIDO DE MORENO .....	23
Presupuesto local.....	23
Presupuesto local de Moreno. Incisos más significativos. ....	24
<b>CONCLUSIONES PARCIALES DE LA ETAPA I DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN</b>	
Reflexiones finalizando la primera etapa de la investigación .....	26
Perspectivas y posibles senderos de investigación en el futuro cercano.....	26
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS.....	29
NORMATIVA CONSULTADA .....	30
SITIOS WEB CONSULTADOS.....	31

## PRESENTACIÓN

En el marco del “Programa Académico de Estudios Fiscales” de la Universidad Nacional de Moreno, se ha llevado adelante durante el año 2019, la primera etapa de los proyectos de investigación enfocados en la problemática de las “Finanzas Públicas Locales”. Las líneas de estudio propuestas fueron: “COPARTICIPACIÓN BONAERENSE. Análisis de la estructura de reparto de los recursos públicos entre la Provincia de Buenos Aires y sus municipios. Alcance e incidencia en el Partido de Moreno.”Y “GASTO PÚBLICO LOCAL. Ejecución presupuestaria del Municipio de Moreno”. Ambas, íntimamente relacionadas.

Con la dirección del Lic. Hugo Andrade se desempeñó el equipo de investigación compuesto por la Lic. Macarena Colón y los auxiliares estudiantes Diego Huza y Kevin Pérez.

Asimismo, este trabajo sirvió de marco general para que los estudiantes partícipes realizaran, con la tutoría de la docente a cargo, una práctica pre-profesional, experiencia que deben recorrer en las instancias previas a la finalización de sus estudios de grado. Así es que, ambos plantearon trabajos subsidiarios que contribuyeron a robustecer la presente como investigación troncal.

En las siguientes páginas se hará un recorrido por las principales líneas de análisis abordadas y las conclusiones parciales a las que se arribaron, como así también la descripción de los escollos encontrados durante el desarrollo de la investigación y el planteamiento de interrogantes que exigen una mayor profundización de los temas estudiados, resultando ser disparadores de una próxima etapa de trabajo.

## INTRODUCCIÓN

*En razón de que no siempre es posible respetar a rajatabla el principio de la correspondencia entre fuentes de recursos y necesidades de gastos, surge la necesidad “vertical” de transferir recursos de un nivel de gobierno a otro. Simultáneamente, las preocupaciones relacionadas con la equidad a nivel territorial explican la justificación “horizontal” de redistribuir recursos entre gobiernos de un mismo nivel. (López Accotto, A., Martínez, C., y Grinberg, I., 2011, p.15).*

La demanda de bienes públicos por parte de la población es creciente. Se observa la disparidad en su cobertura entre los municipios con mayor y menor capacidad de generar recursos propios. Condicionada, además, por estructuras de gasto con fortísimas rigideces y un esquema de transferencias automáticas desde Provincia que amerita su análisis.

Este escenario nos motiva a investigar y relevar información que ponga en discusión la viabilidad del esquema vigente de coparticipación como herramienta de homogeneización en la calidad de los bienes públicos desarrollados a nivel municipal y la compatibilidad con las necesidades de cada distrito, especialmente en el Partido de Moreno que será nuestro estudio de caso. La propuesta abarca una exhaustiva revisión de la información disponible a partir de fuentes presupuestarias y de ejecución, que junto a otras variables permitan la construcción de indicadores compuestos y de comparabilidad entre Moreno y otros municipios bonaerenses. El resultado del trabajo pretende ser útil para analizar el modelo subyacente de gobierno local y las condiciones de su funcionamiento, en el marco de los procesos de descentralización del Estado que se produjeron durante el período de análisis. También aspira a reflexionar sobre el marco de autonomía y autarquía en el que se desenvuelve la gestión municipal, los límites de su poder tributario y los mecanismos e instrumentos para las buenas prácticas en materia presupuestaria y financiera que atraviesan la gestión local. Básicamente, aspiramos a indagar sobre la problemática de la dependencia financiera y la rigidez del gasto público local.

Los objetivos de esta investigación son: Cuestionar si la estructura de coparticipación vigente en la PBA se nutre de parámetros distributivos compatibles con el logro de similares prestaciones de bienes públicos atendiendo a las diferentes necesidades y vulnerabilidad del territorio. Focalizamos la atención en el Partido de Moreno como estudio de caso, pretendiendo realizar un análisis de su ejecución presupuestaria mediante la construcción de indicadores financieros y de gestión.

La hipótesis de trabajo pretende mostrar que una mayor captación de recursos por parte de un municipio de la PBA, exigiría una alineación o adecuación estructural de ese partido a los criterios ponderados en el esquema de reparto que enuncia la ley. Pero que ello no necesariamente se traducirá en prestaciones de bienes públicos homogéneos a nivel local. Para el estudio de caso, sostenemos la hipótesis de que el gasto público local se encuentra fuertemente correlacionado con los recursos

provenientes de la coparticipación provincial, quedando subordinada cualquier lógica de decisión de gasto para satisfacer la provisión de bienes y servicios públicos básicos, dado que la dotación de personal representa el componente más rígido entre su cesta de erogaciones.

Para adentrarnos en el tema, lo primero que consideramos relevante fue tomar conocimiento del marco normativo. La provincia de Buenos Aires transfiere sistemáticamente recursos a los municipios que la componen de acuerdo a los parámetros de reparto previstos en la ley provincial 10559/87 y sus modificatorias. A partir de la lectura y análisis de dichos instrumentos en el capítulo I nos propusimos organizar un esquema que permita comprender los principales rasgos de la coparticipación de la Provincia en la actualidad.

Asimismo, además del propio sistema de coparticipación, existen otros dos esquemas de reparto de recursos entre la PBA y sus comunas. Estos son la descentralización tributaria y los diferentes fondos. Aunque en términos relativos tienen menor peso que la coparticipación misma, a ellos también nos referiremos y cuantificaremos su incidencia.

Al estudiar los recursos municipales per cápita encontramos profundas disparidades entre los diferentes distritos bonaerenses. Esto no significa que abogemos por una distribución que responda exclusivamente al parámetro poblacional. Por tanto, incorporamos en el mismo capítulo el indicador de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y así ponderamos, al menos parcialmente mediante este indicador, el estado de la situación socio-económica de las comunas, contraponiéndolo con los recursos por habitante que se disponen a nivel local. Buscamos con esta metodología contemplar variables cuanti y cualitativas.

El horizonte de análisis no se extingue con el estudio del esquema de coparticipación y otras transferencias desde Provincia. En el capítulo II, nos ocupamos de los ingresos gestionados por los municipios a través de su propio esfuerzo recaudatorio. Ello nos permite establecer relaciones entre comunas agrupadas a los fines analíticos.

En el capítulo III comenzamos el relevamiento de los principales incisos que componen la cesta de erogaciones más significativas de los presupuestos locales del Partido de Moreno desde 1997 hasta 2019.

Posteriormente ofrecemos las conclusiones parciales a las que arribamos en esta etapa del proyecto de investigación, y trazamos las perspectivas para la próxima fase, en la que desarrollaremos información complementaria a la expuesta en el presente informe.

## CAPÍTULO I

### ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES A SUS MUNICIPIOS

En el presente capítulo verteremos la información estadística recabada, referida a la coparticipación provincial, transferencias por descentralización tributaria y fondos constituidos. A partir de allí, buscaremos organizar los datos para dejar a la luz las diferencias observadas en la cuantía percibida por sub-grupos de municipios, propuestos a los fines analíticos. Por último, y persiguiendo el objetivo central de la investigación, introducimos el indicador de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pretendiendo cruzar datos representativos de la calidad de vida que evidencia la vulnerabilidad de algunas comunas bonaerenses en contraste con los recursos que fueran concebidos para homogeneizar las prestaciones públicas a nivel municipal en cada uno de ellos.

#### Esquema de coparticipación vigente en la Provincia de Buenos Aires

De acuerdo a la ley N° 10559/87 y sus posteriores modificaciones, el total de ingresos que la PBA capta en concepto de: I.I.B.B. no descentralizados, impuesto inmobiliario urbano, impuesto automotor, impuesto de sellos, tasas por servicios y los fondos que recibe por la coparticipación federal de impuestos conforman la masa coparticipable a nivel provincial. Sobre esa masa se practica una distribución primaria entre la Provincia y sus municipios. Para ello, la primera conserva para sí el 83.86% y cede el restante 16.14% al conjunto de los 135 partidos que la componen. Sobre esta última fracción destinada a los gobiernos locales se practica una distribución secundaria siguiendo los parámetros determinados por la mencionada ley. De acuerdo a ello, se construye un coeficiente único de distribución (CUD) por cada municipio que determina la porción de la masa coparticipable que será percibida por cada distrito durante el siguiente año calendario.

La distribución secundaria consta de tres regímenes: el régimen general que involucra el 58% de los fondos a repartir, el régimen de salud que representa el 37%, y finalmente el 5% restante que corresponde a una serie de servicios transferidos décadas atrás a la órbita municipal.

El régimen general por el que se distribuye el 58% de la masa coparticipable está nutrido de tres criterios de reparto. En relación a la cantidad de habitantes se asignan 35.96 puntos porcentuales (p.p.), según la inversa de la capacidad tributaria potencial 13.34 p.p., y de acuerdo a la extensión de la superficie 8.7 p.p.

El régimen de salud, que representa el 37% de los fondos a distribuir corresponde a las municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención sanitaria, con o sin internación. Este régimen y los parámetros que lo componen ha sido fuente de profundos cuestionamientos. Muchas veces se ha postulado la supuesta posibilidad de obtener mayores recursos de libre disponibilidad vía adecuación de la estructura del sistema sanitario municipal, omitiendo los costos que su operación implica. Por eso es

que consagraremos, en la próxima etapa del proyecto, un escrito especial dedicado a su análisis.

El último 5% responde a servicios no sanitarios transferidos a la esfera local en la década de 1970, tales como el mantenimiento de parques zoológicos, playas, lagunas, orfanatos, museos, etc. Un listado de espacios públicos que requeriría un relevamiento actual.



**Fig.1.** Fuente: Elaboración propia en base a las leyes N° 10559/87, N° 10752/89, y N° 10820/89

### Descentralización tributaria y creación de fondos como esquema de trasferencias paralelo a la coparticipación provincial.

Siguiendo a López Accotto, Martínez, y Grinberg (2011) el proceso de descentralización tributaria se desarrolla a partir del año 2003. Desde entonces, los municipios bonaerenses gestionan el cobro de determinados impuestos provinciales. A saber: el impuesto a los automotores sólo de vehículos con más de 10 años de antigüedad, el impuesto a los Ingresos Brutos (I.I.B.B.) de contribuyentes cuya base imponible es menor a \$ 144.000, participación elevada en 2005, y el impuesto inmobiliario rural. Adicionalmente, desde el año 2005 se descentraliza el impuesto a las embarcaciones deportivas y/o recreativas.

De la franja descentralizada del impuesto automotor, el total recaudado corresponde a los municipios y es de libre disponibilidad. Para el caso del segmento de I.I.B.B. descentralizado, el 50% del producido será para las comunas y de libre disponibilidad y la otra mitad integrará el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos. En el caso del impuesto inmobiliario rural, también el 50% de lo recaudado corresponderá a los distritos y será de libre disponibilidad, mientras que la otra fracción (originalmente el otro 50% aunque posteriormente sufrió alguna erosión), abastece el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales, y el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales.

En relación al impuesto a las embarcaciones citado anteriormente, el 50 % del recurso es para los municipios; los cuales, a su vez, deben afectar la mitad de lo percibido para programas de seguridad y justicia.

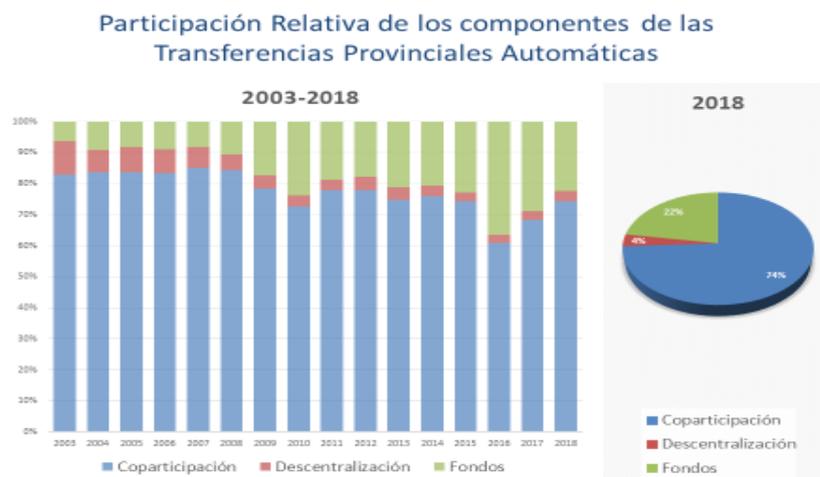
Vale la pena hacer mención de algunas observaciones realizadas por los autores referenciados. Entre ellas, que los recursos que alimentan este esquema antes formaban parte de la masa coparticipable desgastando así los recursos susceptibles de ser alcanzados por la distribución primaria de la coparticipación bonaerense. Asimismo, los criterios de distribución del esquema de descentralización, se basan en la capacidad recaudatoria y no en algún parámetro que persiga la equidad como finalidad, incrementando la brecha entre municipios ricos y pobres. Premisa a la que en las siguientes páginas buscaremos dar sustento estadístico.

Otro mecanismo de distribución de recursos paralelo al sistema de coparticipación es la existencia de diversos fondos que, con algunas excepciones, también proliferan luego del año 2003. Entre ellos encontramos<sup>1</sup>: fondo de juegos de azar, fondo financiero para programas sociales (planes sociales), fondo de saneamiento ambiental (tratamiento de residuos), fondo para el fortalecimiento de recursos municipales, fondo para la inclusión social, fondo solidario provincial, fondo de financiamiento educativo, fondo para infraestructura municipal, fondo Ley 14890, fondo compensador Decreto PEN 836/18. Cada uno de ellos reviste características que le son propias tanto por su origen como en su aplicabilidad, ya sea específica o de libre disponibilidad para los gobiernos municipales. Dichas especificidades no serán abordadas en esta instancia del trabajo por considerarse una información accesorio que excede los alcances y objetivos propuestos inicialmente. No obstante, se discriminará su incidencia al realizar una valoración cuantitativa en los siguientes apartados.

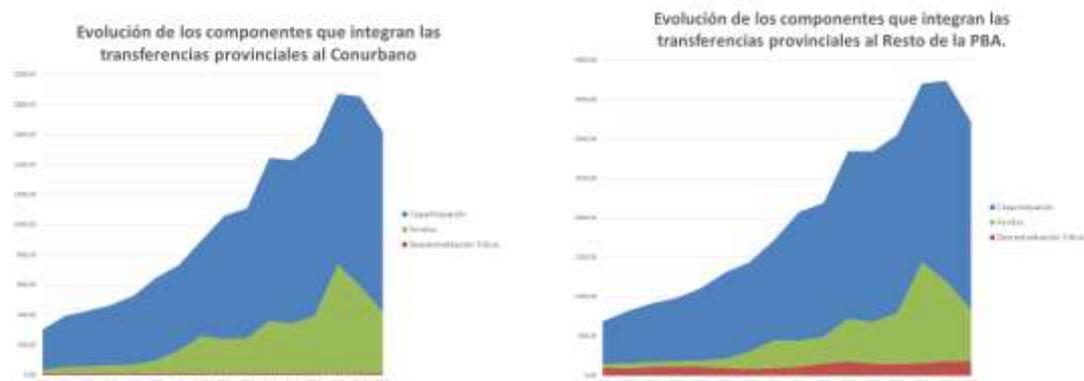
Analizando los tres esquemas de reparto de recursos mencionados, a lo largo de la serie 2003-2018 observamos un protagonismo de la coparticipación provincial que para el año 2018 representó el 74% de los recursos transferidos a los municipios, mientras que la sumatoria de los fondos enumerados significó el 22% y la descentralización de impuestos sólo el 4% (fig. 2.). Nótese que, este porcentaje que pareciera marginal, al desdoblarse la misma información en los 24 distritos que componen el conurbano bonaerense por un lado y los 111 restantes que podríamos considerar rurales por otro, como se muestra en la fig. 3, la descentralización escala unos puntos en estos últimos distritos, pudiendo responder a la importancia relativa de la descentralización del impuesto inmobiliario rural.

---

<sup>1</sup>[https://www.gba.gob.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_municipios](https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios)



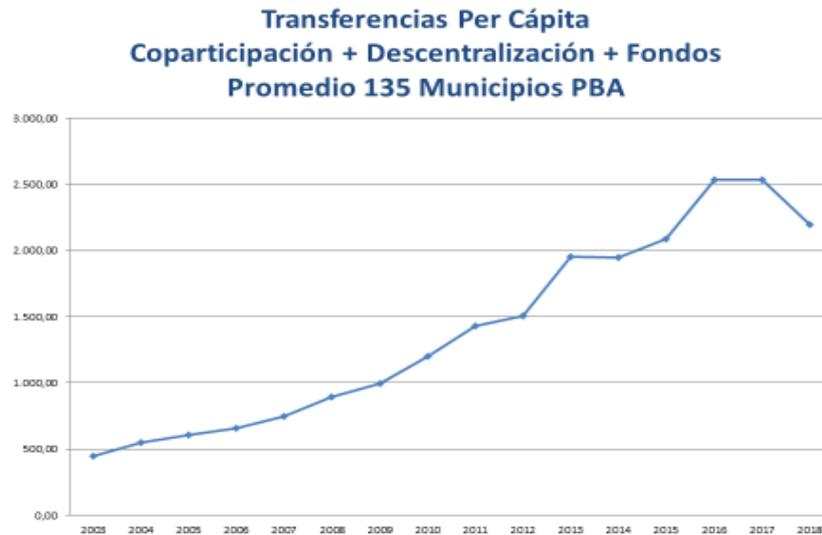
**Fig.2.**Fuente: Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Estadística de PBA



**Fig. 3.**Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Subsecretaría de Política y Coordinación Económica PBA. Base 2015 = 100

### Coparticipación, descentralización impositiva y fondos: una mirada cuantitativa

En conjunto la coparticipación provincial, la descentralización tributaria y los fondos muestran, como puede verse en la fig. 4, una clara tendencia ascendente entre los años 2003 y 2016, con estancamiento hacia 2017 y retroceso en el año 2018. En ese año, en promedio los municipios recibieron \$ 5319 corrientes por cada habitante, que en términos constantes representan \$ 2197 a valores de 2015.



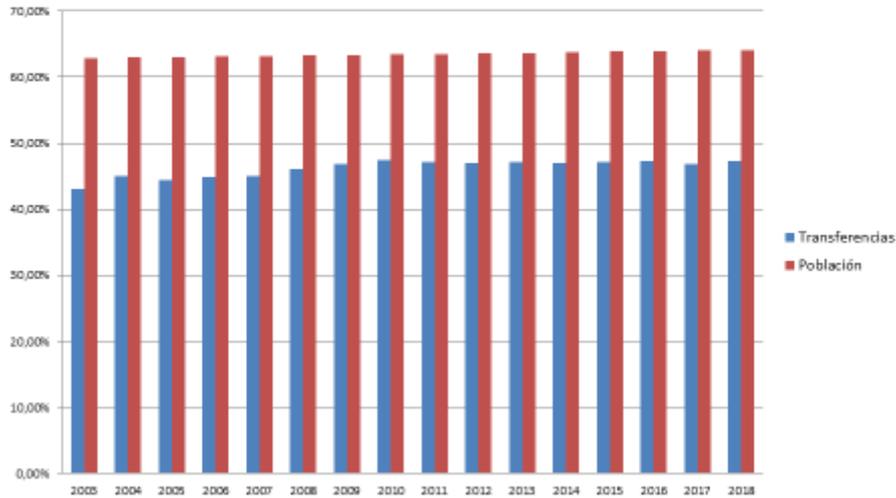
**Fig. 4.** Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Subsecretaría de Política y Coordinación Económica PBA. Base 2015=100

Siguiendo con en nuestro objetivo de analizar las heterogeneidades hacia el interior del territorio, nos preguntamos: ¿Esa cifra es igual para todos los distritos? Como primera respuesta, casi intuitiva, podríamos considerar que se trata de un importe promedio y que, precisamente la estructura de coparticipación postula distintos parámetros de reparto. Entonces, nos preguntamos si esos parámetros contribuyen a pulir las heterogeneidades entre los distintos puntos geográficos de la misma provincia. Para ello, agrupamos por un lado los 24 municipios que componen el llamado conurbano bonaerense y las 111 comunas restantes por otro.

El Conurbano Bonaerense es el área metropolitana que se fue tejiendo en torno a la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.). La literatura lo presenta, algunas veces, agrupando sus distritos/miembros en cordones de acuerdo a la distancia respecto a la C.A.B.A. y, otras veces, en los corredores norte, sur y oeste, haciendo mayor énfasis en su nivel de desarrollo. Las localidades a las que nos referimos son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López.

¿Por qué seguir el sendero de mensurar y comparar magnitudes entre el conurbano y el resto de la provincia? Al observar la cantidad relativa de habitantes y los recursos captados por estos 24 municipios consideramos que trabajar contraponiendo estadísticamente estos dos grupos nos permitirá dimensionar algunas diferencias significativas. En la fig. 5 vemos que la región del conurbano concentraba al comienzo de la serie 62.94% de la población de la provincia para el año 2003, alcanzando el 64.08% en el año 2018. Es decir, que mientras esta área reúne más del 60% de la población de la provincia, sólo capta poco más del 40% de los recursos coparticipables, descentralizados y por fondos. Exactamente, 43.01% para el año 2003 y 47.28% en 2018 en ambos extremos de la serie que se exhibe.

**Participación del CONURBANO  
en las Transferencias de PBA  
coparticipación+descent.trib+fondos**



**Fig. 5.** Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Subsecretaría de Política y Coordinación Económica PBA.

Al proceder al desglose de la serie que representa los recursos distribuidos, se evidencia la existencia de una brecha entre los recursos que los municipios del interior captan por cada uno de sus habitantes y los que perciben aquellos pertenecientes al conurbano. Si bien ambas series exhiben un crecimiento a lo largo del horizonte temporal relevado, las transferencias por persona en los distritos rurales son aproximadamente el doble que en el conurbano. Por ejemplo, para el año 2018 los distritos del interior provincial percibieron por persona \$ 3224 constantes a valores de 2015, mientras que en el conurbano el mismo concepto sólo ascendió a \$ 1620.

Las diferencias en términos de estas transferencias per cápita no son exclusivas de las áreas geográficas descritas hasta aquí. Hacia el interior del conurbano encontramos también importantes desfases donde, algunos municipios llevan la delantera y otros se encuentran más rezagados. Es el caso de Moreno que, para el año 2018 captó \$3305.20 per cápita a valores corrientes que, en términos constantes representan \$ 1365 per cápita (2015=100), es decir que para ese ejercicio el Municipio de Morenos se ubicó 15.74% por debajo de la media del conurbano y 57.66% detrás del promedio de las demás comunas de la P.B.A. según puede observarse en la fig. 6.

**Fig. 6.** Fuente: Elaboración propia en base a Indec y Subsecretaría de Política y Coordinación Económica PBA. Base 2015=100



### Coparticipación, descentralización impositiva y fondos: una mirada cualitativa.

Hasta aquí, al observar los recursos de los 135 municipios bonaerenses provenientes del sistema de coparticipación provincial, de la descentralización impositiva y de los fondos constituidos hemos dejado en evidencia que existen diferencias cuantitativas entre ellos, e inclusive entre los distintos segmentos delimitados. Pero lo expuesto nada nos dice acerca de la pertinencia de esa disparidad cuantitativa. Es decir, si en los hechos hay o no una diferencia cualitativa que justifique que fluyan hacia las áreas rurales mayores recursos per cápita que para la región metropolitana del Gran Buenos Aires.

Por lo anterior, proponemos incluir algún indicador que nos aporte, o bien, sea representativo de aspectos cualitativos relativos a la calidad de vida de los residentes en cada una de las 135 localidades. Recurrimos para ello al índice de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los hogares que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- **Vivienda:** hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho). **(NBI 1)**
- **Condiciones sanitarias:** hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete. **(NBI 2)**
- **Hacinamiento:** hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto. **(NBI 3)**
- **Asistencia escolar:** hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela. **(NBI 4)**
- **Capacidad de subsistencia:** hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe/a no haya completado tercer grado de escolaridad primaria. **(NBI 5)**

**Fuente:** <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas/176-definiciones-necesidades-basicas-insatisfechas/128-nbi-definiciones>

Hemos listado el índice de hogares con NBI para cada municipio bonaerense junto a las transferencias per cápita realizadas a cada uno de ellos. Posteriormente, seleccionamos el primero y el último quintiles (fig. 7) y analizamos qué desvío presentan respecto del índice de NBI de la provincia tomada en su conjunto. Asimismo, cotejamos el nivel de estas carencias entre los que más y los que menos recursos por persona han asimilado durante el año 2018.

El índice de hogares con NBI promedio de toda la provincia es de 8.19%. 32 municipios superan ese indicador provincial de los cuales, 15 se ubican en el conurbano. Nótese en la fig. 7 que, al realizar cierto ordenamiento, de los 27 municipios que se ubican en el primer quintil solamente Patagones supera el índice de NBI provincial. Mientras que, en el quintil menos favorecido, 17 distritos pertenecen al conurbano y 10 de ellos esbozan un índice de hogares con NBI superior al promedio provincial. Es decir, que ante un escenario de carencias puestas de relieve por valores del índice de NBI mayores que el mismo indicador para el conjunto de la provincia, las transferencias analizadas replican y refuerzan la regresividad en lugar de mitigarla.

TRANSFERENCIAS (C+D+F) Ranking Per Cápita 2018, primer y último quintil. Pesos constantes 2015=100

Ranking Municipios con mayores transferencias por habitante, año 2018				Ranking Municipios con menores transferencias por habitante, año 2018			
Orden	Municipio	TT Per Cápita	% Hog. c/ NBI	Orden	Municipio	TT Per Cápita	% Hog. c/ NBI
1	PILA	16133	4.4	100	HURLINGHAM	1805	6.9
2	GENERAL GUIDO	15131	3.9	101	PERGAMINO	1802	4.3
3	TORDILLO	14710	7.9	102	JUNIN	1797	4.2
4	TAPALQUE	12510	3	103	LOBOS	1776	4.6
5	GENERAL LA MADRID	12496	3.4	104	BERAZATEGUI	1770	10.4
6	GENERAL LAVALLE	11632	7.8	105	GENERAL SAN MARTIN	1747	6.7
7	PUAN	11529	1.1	106	BAHIA BLANCA	1712	3.7
8	SAN CAYETANO	11176	2.7	107	PRESIDENTE PERON	1586	19.1
9	GENERAL PINTO	10775	3.6	108	LANUS	1566	5
10	LAPRIDA	10496	3.4	109	UDON	1536	3.5
11	MAIPU	10231	6	110	FLORENCIO VARELA	1528	17
12	CARLOS TEJEDOR	10052	3.7	111	LA PLATA	1529	8.4
13	TORNQUIST	10031	3.3	112	ESCOBAR	1470	11.6
14	CORONEL DORREGO	9933	2.7	113	SAN NICOLAS	1466	5.6
15	RIVADAVIA	9540	5.3	114	ESTEBAN ECHEVERRIA	1424	10.7
16	BENITO JUAREZ	9471	3.3	115	LOMAS DE ZAMORA	1424	8.8
17	GENERAL ALVEAR	9309	4.2	116	TIGRE	1405	11
18	GENERAL PAZ	9220	4.9	117	ALMIRANTE BROWN	1393	10.4
19	GUAMINI	9205	2	118	GENERAL PUEYREDON	1375	4.7
20	ADOLFO ALSINA	8887	3.4	119	AVELLANEDA	1372	5.8
21	DAIREAUX	8888	4.1	120	LAURENO	1365	12.9
22	AYACUCHO	8830	4.3	121	GILMES	1342	9.2
23	PELLEGRINI	8829	3.4	122	LA MATANZA	1317	12
24	AD. GONZALES CHAVES	8610	2.9	123	EZEIZA	1309	14
25	FLORENTINO AMEGHINO	8600	4.2	124	TRES DE FEBRERO	1290	4.3
26	LEZAMA	8535		125	ITUZAINGO	1248	4.9
27	PATAGONES	8468	9.6	126	GENERAL RODRIGUEZ	1238.63	13.9
	PBA	2197	8.19		Municipios CONURBANO PBA		

**Fig. 7.**

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2015) CNPHyV 2010. CEPAL- CELADE- Redatam, y Subsecretaría de Política y Coordinación Econ. PBA

Nota: la medición de NBI corresponde al año 2010, razón por la cual Lezama no fue relevado ya que resultaba de fundación reciente

Si nos concentramos en las 24 localidades que componen el conurbano bonaerense (fig. 8.), 13 de ellas exceden el índice de hogares con NBI provincial y los recursos per cápita bajo análisis no guardan un patrón para paliar en forma equitativa estas deficiencias.

En este ordenamiento, Moreno ocupa el puesto 129, siendo uno de los que menos

recursos per cápita recibe pese a padecer un índice de hogares con NBI de 12.9% superando la medición provincial.

**TRANSFERENCIAS (C+D+F) Ranking Municipios del Conurbano PBA**  
Per Cápita 2018. Pesos constantes 2015=100

Ranking Municipios del Conurbano transferencias por habitante, año 2018.			
Orden	Municipio	TT Per Cápita	% Hogares con NBI
82	MALVINAS ARGENTINAS	3343	12,10
93	SAN ISIDRO	2566	3,70
98	VICENTE LOPEZ	2289	2,40
100	MERLO	2213	11,50
101	JOSE C. PAZ	2072	12,00
103	SAN MIGUEL	1978	8,20
107	SAN FERNANDO	1825	8,60
109	HURLINGHAM	1805	6,90
113	BERAZATEGUI	1770	10,40
114	GENERAL SAN MARTIN	1747	6,70
117	LANUS	1566	5,00
118	MORON	1538	3,50
119	FLORENCIO VARELA	1538	17,00
123	ESTEBAN ECHEVERRIA	1424	10,70
124	LOMAS DE ZAMORA	1424	8,90
125	TIGRE	1405	11,00
126	ALMIRANTE BROWN	1393	10,40
128	AVELLANEDA	1372	5,80
129	MORENO	1365	12,90
130	QUILMES	1342	9,20
131	LA MATANZA	1317	12,00
132	EZEIZA	1309	14,00
133	TRES DE FEBRERO	1280	4,30
134	ITUZAINGO	1248	4,90

**Fig. 8.**

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2015) CNPhyV 2010. CEPAL- CELADE- Redatam, y Subsecretaría de Política y Coordinación Econ. PBA

## CAPÍTULO II

### RECURSOS LOCALES DE ORIGEN NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL

En el capítulo anterior nos hemos dedicado al estudio de las transferencias automáticas de la PBA hacia sus comunas mediante el sistema de coparticipación provincial, descentralización tributaria y fondos constituidos. En el presente capítulo, buscamos analizar los recursos de las municipalidades en forma más amplia, abarcando aquellos que provienen de la Provincia ya sea por vías automáticas o discrecionales, los que llegan desde Nación, y los que cada gobierno local es capaz de generar a través de la recaudación de tasas y contribuciones.

#### Recursos municipales totales

Consultando la web del Honorable Tribunal de Cuentas de la PBA, se realizó una laboriosa tarea de obtención y filtro de datos. En base a ello, se construyó una serie que ilustra el sendero de crecimiento de los recursos totales per cápita de cada distrito.

En el siguiente gráfico (fig. 9), podemos observar la trayectoria de crecimiento de los recursos en un horizonte temporal de los ocho años que el Honorable Tribunal de Cuentas (HTC) pone a disposición. Siguiendo con el objetivo de mensurar y contraponer las heterogeneidades hacia el interior del territorio vemos que el Conurbano bonaerense disponía en 2017 de 18% de recursos per cápita menos que el promedio de la PBA. Si efectuamos una comparación análoga para el caso del Partido de Moreno, los recursos per cápita que obtiene este distrito se ubican 55,91 % debajo de la media provincial. Sin embargo, al visualizar la misma variable para aquellos municipios que no componen el conurbano, ésta supera en 32.05% al promedio bonaerense. Viendo en forma agregada los dos sub-grupos describen una trayectoria que acompaña el ciclo provincial. No obstante, en el caso de Moreno, a partir de 2014 los recursos municipales per cápita se amesetan.



**Fig. 9.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

Esta disparidad en la percepción de recursos parece seguir golpeando a las zonas vulnerables de la provincia como se planteó en el capítulo I. Como ya hemos desarrollado el grueso de las cuestiones relacionadas con las transferencias provenientes de PBA, a partir de aquí nos abocamos a la lectura e interpretación de las diferencias existentes en la captación de ingresos en la esfera local por parte de cada uno de los gobiernos municipales. Quedará para una fase posterior de la investigación la descomposición de estos recursos por tipo de tasa o, al menos, teniendo en cuenta las principales que en Buenos Aires son la tasa predial o tasa de alumbrado, barrido, limpieza y servicios generales, y la tasa de seguridad e higiene.

Al estudiar la composición de la recaudación morenense, buscaremos explicación, entre otras cosas, al trayecto plano de su curva a partir de 2014. No descartamos, un similar procedimiento con otros distritos que permitan apreciar las variables en forma comparativa.

### Generación de recursos propios de los municipios de la PBA

El alcance de la autonomía de los municipios que forman nuestra área de interés está definido por la Carta Magna de la Provincia de Buenos Aires de acuerdo a los establecidos en el art.123 de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma de 1994. (Cetrángolo, O, Jiménez, J, 2004, p. 47). A continuación, transcribimos su texto:

*“Art. 123- Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”*

En la esfera económica, las provincias delimitan la potestad que los gobiernos locales tienen para cobrar tributos, es decir, qué tipo de tributos podrán cobrar y cuáles no. Así, los municipios bonaerenses no están autorizados para el cobro de impuestos, siendo éstos cargas obligatorias que el Estado exige por ley para financiar su funcionamiento y no requieren una contraprestación directa ni determinada<sup>2</sup>. Son las tasas y las contribuciones las herramientas permitidas para aumentar los ingresos municipales. Recordemos que las tasas se definen como forma tributaria para financiar servicios públicos divisibles, siendo una condición esencial la existencia de una contraprestación por parte del Estado. Mientras que las contribuciones son cobradas por el Estado por una obra pública o actividad estatal que produce beneficios reales o potenciales a los particulares. (López Accotto, A., Martínez, C., y Mangas M., 2016, p.51)

Esta limitación institucional dificulta el diseño e implementación de una política tributaria local más ligada a la capacidad de pago de los contribuyentes ya que exige estricta relación con el costo del servicio prestado como contrapartida y las mejoras implementadas. (López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I., 2011, p.16).

---

<sup>2</sup>LOPEZ ACCOTTO, A. MARTINEZ, C. y MANGAS, M. (2016): “Finanzas Públicas y Política Fiscal. Conceptos e Interpretaciones desde una visión argentina”, UNGS, Bs. As.

Un enfoque similar interpreta las tasas contrastando la noción generalmente aceptada con una visión de tipo social. Así es que, se propone la misma forma tributaria como modo de solventar los “costos consorciales” de la comunidad bajo una lógica de equidad y no de pago por una contraprestación. (Dogliani, J., Tanos, M., 2019).

La autonomía financiera de un municipio está correlacionada con su capacidad de generar recursos propios para hacer frente a las erogaciones. No obstante, a los efectos del presente análisis consideraremos como una buena aproximación de ese indicador la cantidad de recursos generados por cada comuna bonaerense en relación a sus recursos totales, sean estos municipales, provinciales o nacionales.

Para este cometido, se han listado los 135 municipios bonaerenses y ordenado de acuerdo a los recursos totales disponibles por persona en el año 2017. Seleccionando el primero y el último quintiles pudimos advertir algunas cuestiones relevantes.

En el quintil mejor posicionado no se observa la presencia de distritos del conurbano, mientras que en la quinta parte más desfavorecida el 51% corresponde a localidades de dicha aglomeración urbana.

En el primer quintil, a excepción de Monte Hermoso, Pinamar y el partido de La Costa, en los restantes distritos su recaudación ronda el 30% de sus ingresos totales o incluso, exhiben niveles menores. Reservando mayor protagonismo a los medios provenientes de Provincia. Por el contrario, en el grupo con menores ingresos per cápita prevalece una estrategia de equiparar los recursos propios con aquellos que se originan en niveles de gobierno superiores siendo que, a excepción de Luján y Berisso, en los demás su recaudación representa más del 30% del total.

### RANKING RECURSOS TOTALES PER CAPITA 1ER QUINTIL AÑO 2017

2017		AUTONOMIA	PCIA / TOTAL	NACION / TOTAL	CON-URBANO	TOTAL RECURSOS PER CAPITA pesos corrientes	TOTAL RECURSOS PER CAPITA pesos constantes
1	MONTE HERMOSO	62%	34%	4%		50.394	30.763
2	PILA	27%	71%	3%		47.598	29.056
3	GENERAL GUIDO	15%	84%	1%		42.864	26.166
4	GENERAL LA MADRID	18%	70%	12%		38.459	23.477
5	TORDILLO	25%	75%	0%		37.861	23.112
6	TAPALQUE	23%	75%	2%		34.913	21.313
7	MAIPU	26%	55%	19%		33.842	20.659
8	SAN CAYETANO	23%	69%	8%		33.199	20.266
9	GENERAL LAVALLE	27%	68%	3%		31.723	19.365
10	GENERAL PINTO	25%	72%	3%		31.357	19.142
11	LAPRIDA	25%	69%	5%		31.111	18.991
12	PELLEGRINI	26%	61%	12%		30.956	18.897
13	PINAMAR	59%	30%	11%		30.171	18.418
14	CASTELLI	35%	56%	5%		30.143	18.401
15	PUAN	13%	87%	0%		28.604	17.461
16	RIVADAVIA	27%	70%	4%		27.719	16.921
17	BENITO JUAREZ	27%	67%	5%		27.601	16.849
18	TORNQUIST	23%	64%	12%		27.561	16.825
19	AYACUCHO	25%	71%	5%		26.883	16.411
20	GENERAL PAZ	14%	79%	6%		26.662	16.276
21	DAIREAUX	33%	67%	0%		26.146	15.961
22	CARLOS TEJEDOR	17%	79%	5%		25.738	15.711
23	GUAMINI	27%	71%	2%		25.597	15.626
24	LA COSTA	44%	55%	1%		25.058	15.297
25	CORONEL DORREGO	20%	76%	3%		24.886	15.191
26	LEZAMA	23%	69%	7%		24.781	15.127
27	BOLIVAR	27%	58%	15%		24.713	15.086

**Fig. 10.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

**RANKING RECURSOS TOTALES PER CAPITA  
ÚLTIMO QUINTIL AÑO 2017**

2017		AUTO- NOMIA	PCIA/ TOTAL	NACION / TOTAL	CON- URBANO	TOTAL RECURSOS	TOTAL RECURSOS
Orden	Municipio					PER CAPITA	PER CAPITA
						pesos corrientes	pesos constantes
109	PERGAMINO	51%	42%	7%		9.477	5.785
110	LUJAN	29%	65%	6%		9.365	5.717
111	CORONEL ROSALES	46%	52%	2%		9.264	5.655
112	ZARATE	58%	37%	7%		9.002	5.495
113	EZEIZA	45%	29%	28%	X	8.568	5.230
114	BÉRISSE	29%	61%	9%		8.493	5.185
115	GENERAL PUEYRREDON	53%	34%	12%		8.472	5.172
116	LANUS	45%	38%	15%	X	8.412	5.135
117	MARCOS PAZ	35%	63%	2%		8.289	5.060
118	LOBOS	46%	47%	7%		8.036	4.905
119	MONTE	36%	55%	8%		7.992	4.879
120	LOMAS DE ZAMORA	49%	44%	7%	X	7.874	4.807
121	CANUELAS	89%	10%	1%		7.807	4.766
122	TRES DE FEBRERO	52%	36%	12%	X	7.720	4.712
123	LA PLATA	55%	43%	2%		7.213	4.403
124	HURLINGHAM	31%	60%	8%	X	6.944	4.239
125	SAN VICENTE	31%	58%	10%		6.914	4.221
126	ESTEBAN ECHEVERRIA	35%	48%	17%	X	6.646	4.057
127	QUILMES	46%	40%	14%	X	6.499	3.967
128	MERLO	25%	74%	0%	X	5.810	3.547
129	JOSE C. PAZ	25%	71%	3%	X	5.739	3.504
130	ALMIRANTE BROWN	38%	59%	3%	X	5.643	3.445
131	BERAZATEGUI	37%	60%	3%	X	5.497	3.356
132	PRESIDENTE PERON	28%	60%	12%		5.009	3.059
133	FLORENCIO VARELA	28%	66%	6%	X	4.954	3.024
134	MORENO	38%	52%	10%	X	4.261	2.601
135	LA MATANZA	39%	61%	0%	X	4.209	2.589

**Fig. 11.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

Nótese el caso de Moreno, en el capítulo precedente habíamos visto su situación desfavorable respecto a la media provincial considerando las transferencias automáticas, siendo éstas las que predominan en los recursos de origen provincial. Aún así, esta fuente representó en el año 2017 el 52% de sus ingresos, mientras que aquellos que se explican por la recaudación tributaria monerense ascienden sólo al 38%, y un 10% de origen nacional. La desgastada estructura tributaria municipales una herramienta que no parece haberse agotado y será un insumo vital al estudiar la eficacia recaudatoria local.

Asimismo, si listamos el quintil que logra mayores recursos per cápita de las tres fuentes para ambos extremos de nuestra serie, advertimos que el 70% de los distritos que lideraban el ranking en 2010, permanecen igualmente bien posicionados en 2017. Mientras que Malvinas Argentinas, único del conurbano que participaba de este estrato en 2010 ya no se ubicaba allí para el año 2017.

### RANKING RECURSOS TOTALES PER CAPITA 1ER QUINTIL AÑO 2010 vs 2017

2010			2017		
Orden	Municipio	CON-URBANO	Orden	Municipio	CON-URBANO
1	TORDILLO		1	MONTE HERMOSO	
2	PILA		2	PILA	
3	GENERAL LA MADRID		3	GENERAL GUIDO	
4	MONTE HERMOSO		4	GENERAL LA MADRID	
5	GENERAL PINTO		5	TORDILLO	
6	SAAVEDRA		6	TAPALQUE	
7	FLORENTINO AMEGHINO		7	MAIPU	
8	GENERAL GUIDO		8	SAN CAYETANO	
9	MAR CHIQUITA		9	GENERAL LAVALLE	
10	GENERAL LAVALLE		10	GENERAL PINTO	
11	GENERAL PAZ		11	LAPRIDA	
12	LAPRIDA		12	PELEGRINI	
13	PINAMAR		13	PINAMAR	
14	TAPALQUE		14	CASTELLI	
15	TORNQUIST		15	PUAN	
16	GUAMINI		16	RIVADAVIA	
17	SAN CAYETANO		17	BENITO JUAREZ	
18	PUAN		18	TORNQUIST	
19	RIVADAVIA		19	AYACUCHO	
20	TRENQUE LAUQUEN		20	GENERAL PAZ	
21	CARLOS TEJEDOR		21	DAIREAUX	
22	PATAGONES		22	CARLOS TEJEDOR	
23	MILLA GESELL		23	GUAMINI	
24	CORONEL SUAREZ		24	LA COSTA	
25	AYACUCHO		25	CORONEL DORREGO	
26	MALVINAS ARGENTINAS	X	26	LEZAMA	
27	PELEGRINI		27	BOLIVAR	

19 de 27 NO CAMBIAN de Quintil

**Fig. 12.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

En forma análoga, el último quintil también deja ver ciertas rigideces. Dado que el 77% de los distritos que conformaban ese agregado en 2010 continúan en el mismo segmento para el año 2017, año en el que este conjunto estaba formado en un 51% por localidades del conurbano.

### RANKING RECURSOS TOTALES PER CAPITA ÚLTIMO QUINTIL AÑO 2010 vs 2017

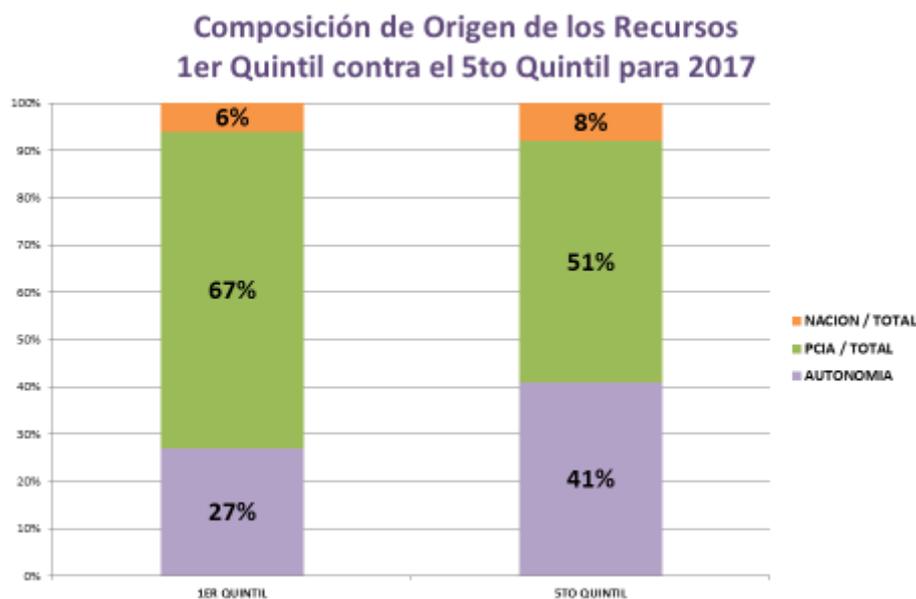
2010			2017		
Orden	Municipio	CONURBANO	Orden	Municipio	CONURBANO
108	BRANDSEN		109	PERGAMINO	
109	GENERAL PUEYRREDON		110	LUJAN	
110	VEINTICINCO DE MAYO		111	CORONEL ROSALES	
111	PRESIDENTE PERON		112	ZARATE	
112	PERGAMINO		113	EZEIZA	X
113	LUJAN		114	BERISSO	
114	MONTE		115	GENERAL PUEYRREDON	
115	TRES DE FEBRERO	X	116	LANUS	X
116	SAN MIGUEL	X	117	MARCOS PAZ	
117	SAN NICOLAS		118	LOBOS	
118	ESCOBAR		119	MONTE	
119	ITUZAINGO	X	120	LOMAS DE ZAMORA	X
120	GENERAL SAN MARTIN	X	121	CANUELAS	
121	BERAZATEGUI	X	122	TRES DE FEBRERO	X
122	LOMAS DE ZAMORA	X	123	LA PLATA	
123	MERLO	X	124	HURLINGHAM	X
124	CORONEL ROSALES		125	SAN VICENTE	
125	HURLINGHAM	X	126	ESTEBAN ECHEVERRIA	X
126	LANUS	X	127	QUILMES	X
127	ESTEBAN ECHEVERRIA	X	128	MERLO	X
128	LA PLATA		129	JOSE C. PAZ	X
129	QUILMES	X	130	ALMIRANTE BROWN	X
130	ZARATE		131	BERAZATEGUI	X
131	FLORENCIO VARELA	X	132	PRESIDENTE PERON	
132	MORENO	X	133	FLORENCIO VARELA	X
133	ALMIRANTE BROWN	X	134	MORENO	X
134	LA MATANZA	X	135	LA MATANZA	X

21 de 27 NO CAMBIAN de Quintil

**Fig. 13.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

Sintetizando de acuerdo al material relevado, para el año 2017 en el quintil que exhibe mayores recursos totales per cápita se observa preponderantemente la fuente

provincial, siendo ésta del 67% sobre el total, mientras que en el último quintil se contrae al 51%, espacio que es cubierto por recaudación local. No obstante, nada dice acerca de los niveles óptimos o sub-óptimos de la misma, ni del escenario propicio o adverso para potenciar la recaudación municipal.



**Fig. 14.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

### Generación de recursos propios de los municipios del Conurbano Bonaerense

Las heterogeneidades no son exclusivas del área del Conurbano vs. los Municipios del interior. Hacia el interior de este territorio también encontramos matices y contrastes. Contemplando todas las comunas bonaerenses, el promedio total de recursos corrientes per cápita para 2017 fue de \$ 17.377 pesos corrientes. En el Conurbano, sólo Morón y Vicente López, consiguieron perforar levemente esa barrera, con \$18.614 y \$18.217 respectivamente. Todos los demás se encuentran debajo de la media y a la vez presentan diferencias substanciales.

Si nos enfocamos en el Gran Buenos Aires (GBA), de estos 24 distritos aquellos que exhiben mayores recursos por habitante coinciden con un nivel de recaudación propia en relación al total de sus recursos, más elevada que el resto. Mientras que los que se ubican en una situación desfavorecida de acuerdo al mismo indicador muestran menor capacidad recaudatoria.

Si bien los recursos per cápita de las comunas del GBA, computando las tres fuentes consideradas, son desproporcionadamente menores que las observadas para los municipios ubicados en la cima *del ranking* presentado en el apartado anterior, podemos advertir distintas estrategias. Para que Avellaneda en 2017 alcanzase recursos equivalentes a \$ 16.214 pesos corrientes per cápita requirió que, su recaudación fuese el 91% de sus ingresos agregados. O el caso de Ituzaingó, partido

lindante a Moreno, que para obtener \$ 10.133 pesos corrientes para el mismo período, necesitó un esfuerzo recaudatorio que representase el 66% de sus ingresos totales. En este claro-oscuro, vemos que Moreno en 2017 apenas ha podido percibir \$ 4.261 pesos corrientes por persona, con unos ingresos propios en relación a los totales del orden del 38%. Los argumentos que dan sustento a estas disparidades son variados. No se trata solamente de una estrategia de escritorio y la voluntad política para implementarlas. Muchos otros factores convergen en esta situación, las características socio-económicas de su población, del tejido productivo y comercial y también, la eficacia recaudatoria.

2017 CONURBANO						
Orden	Municipio	AUTONOMIA	PCIA / TOTAL	NACION / TOTAL	TOTAL RECURSOS PER CAPITA pesos corrientes	TOTAL RECURSOS PER CAPITA pesos constantes
51	MORON	77%	16%	7%	18.614	11.363
53	VICENTE LOPEZ	69%	28%	3%	18.217	11.120
62	SAN ISIDRO	61%	37%	0%	16.614	10.142
64	AVELLANEDA	91%	4%	5%	16.214	9.898
86	SAN FERNANDO	73%	27%	0%	12.773	7.797
96	MALVINAS ARGENTINAS	40%	53%	7%	11.107	6.780
97	TIGRE	70%	28%	2%	11.083	6.766
103	ITUZAINGO	66%	25%	9%	10.133	6.186
105	SAN MIGUEL	36%	45%	12%	9.890	6.037
108	GENERAL SAN MARTIN	63%	36%	2%	9.524	5.814
113	EZEIZA	45%	29%	26%	8.568	5.230
116	LANUS	45%	38%	15%	8.412	5.135
120	LOMAS DE ZAMORA	49%	44%	7%	7.874	4.807
122	TRES DE FEBRERO	52%	36%	12%	7.720	4.712
124	HURLINGHAM	31%	60%	8%	6.944	4.239
126	ESTEBAN ECHEVERRIA	35%	48%	17%	6.646	4.057
127	QUILMES	46%	40%	14%	6.499	3.967
128	MERLO	25%	74%	0%	5.810	3.547
129	JOSE C. PAZ	25%	71%	3%	5.739	3.504
130	ALMIRANTE BROWN	38%	59%	3%	5.643	3.445
131	BERAZATEGUI	37%	60%	3%	5.497	3.356
133	FLORENCIO VARELA	28%	66%	6%	4.954	3.024
134	MORENO	38%	52%	10%	4.261	2.601
135	LA MATANZA	39%	61%	0%	4.209	2.569

**Fig. 15.** Fuente: Elaboración propia en base a datos del Honorable Tribunal de Cuentas PBA

Pretendemos tabular y sistematizar la información sobre recursos corrientes de las administraciones municipales que provee el Sistema de Información Municipal Consolidada (SIMCO), y así tener una fotografía más cercana y desagregada de la columna monerense y casos seleccionados.

El hilo conductor que estamos exponiendo denota que hay distritos postergados de Buenos Aires que no logran revertir su condición respecto a sus pares, nicon las transferencias automáticas desde Provincia vistas en el capítulo I, niaun incorporando los esfuerzos locales del tercer nivel de gobierno considerados en el este capítulo.

## CAPÍTULO III

### GASTO PÚBLICO LOCAL EN EL PARTIDO DE MORENO

En este capítulo plasmaremos, como parte de nuestro análisis, el estudio de la manera en que el Municipio de Moreno asigna sus recursos, y cuáles son sus prioridades. Para ello, en esta instancia hemos recurrido como materia prima para nuestras tabulaciones y observaciones a los presupuestos locales desde el año 1997 hasta el 2019, encontrando una discontinuidad en la información recabada en el año 2004 ya que no hemos podido acceder a la ordenanza correspondiente.

Consideramos haber realizado un primer acercamiento a la cuestión mediante el análisis del presupuesto como propuesta o plan de gobierno. Entendemos que nuestro desafío se complejiza exigiendo volcarnos al estudio de la ejecución misma y, en tal caso, la consideración de los desvíos entre la planificación y programación respecto a la real aplicación de las fuentes.

Sería incluso deseable, tener o desarrollar las herramientas de análisis para poder mensurar el impacto social de la ejecución presupuestaria. No obstante, entendemos las limitaciones de este emprendimiento y dicha empresa excedería los alcances previstos.

#### Presupuesto local

El presupuesto, tanto del plano municipal como de niveles superiores de gobierno, es la expresión financiera del plan de gobierno. Una conducción política podrá tener infinidad de buenas intenciones, pero sólo aquellas cuyo financiamiento conste en el presupuesto tendrán la posibilidad de plasmarse en la realidad. Asimismo, el presupuesto es un instrumento de programación económico-social, de gobierno y administración, originado en un acto parlamentario. Así, desde el punto de vista legal, representa una serie de estimaciones de recursos y autorizaciones de gasto.<sup>3</sup>

Por lo anterior, apelando al marco legal, recurrimos a la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires<sup>4</sup>, más específicamente nos detuvimos en sus artículos que legislan acerca de las competencias, atribuciones y deberes del departamento deliberativo en relación a la cuestión presupuestaria. A saber:

*“Art. 29º - Corresponde al Concejo sancionar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad...”*

*“Art. 31º - La formulación, aprobación del Presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la fijación de los recursos para su financiación. La ejecución del presupuesto deberá adecuarse al objetivo del equilibrio fiscal, conforme a la programación que tenga en cuenta la necesaria correspondencia entre la generación de los recursos y los gastos respectivos.”*

---

<sup>3</sup>LOPEZ ACCOTTO, A. MARTINEZ, C. y MANGAS, M. (2016): “Finanzas Públicas y Política Fiscal. Conceptos e Interpretaciones desde una visión argentina”, UNGS, Bs. As.

<sup>4</sup>Decreto-Ley Nº 6.769/58 de Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sus modificatorios y complementarios. ([www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html](http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html))

*“Art. 34º - Todos los años, para el subsiguiente, el Concejo sancionará el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Municipalidad. Esta ordenanza para su aprobación necesitará simple mayoría de votos de los Concejales presentes. Promulgado que sea el presupuesto, no podrá ser modificado sino por iniciativa del Departamento Ejecutivo.”*

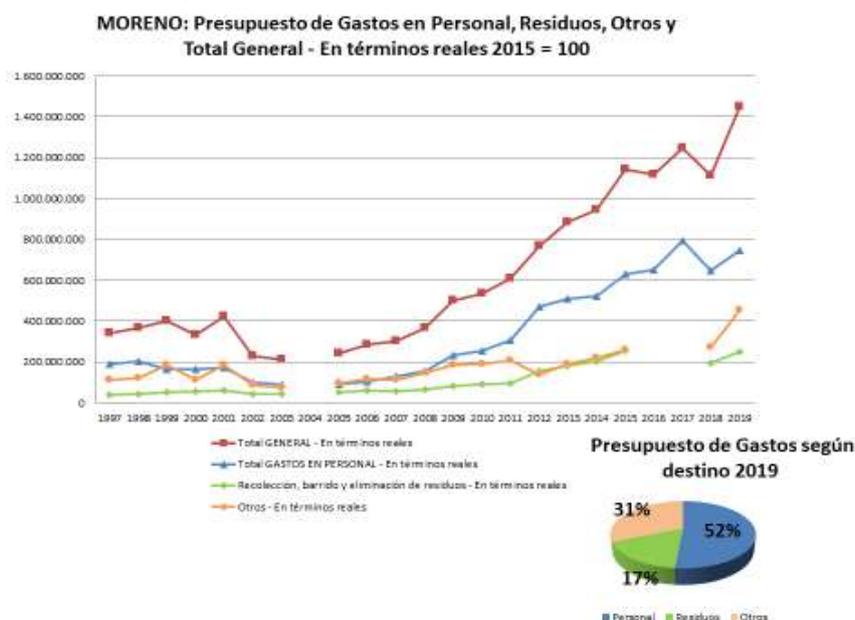
En el epígrafe de la introducción ya hemos citado a López Accotto, A., Martínez, C., y Grinberg, I., 2011, refiriéndose al principio de correspondencia fiscal y la coparticipación. Entendemos que la Ley Orgánica de Municipalidades refiere a la previsión de recursos para afrontar los gastos independientemente de si provienen o no de la recaudación local.

Asimismo, si nos ceñimos estrictamente a la norma, bastaría con el análisis de las ordenanzas presupuestarias. Aun apreciando lo provechoso del análisis a nivel presupuestario, será una de las principales líneas de acción en lo inmediato, abocarnos adicionalmente a la revisión de la ejecución realizada.

### Presupuesto local de Moreno. Incisos más significativos.

A lo largo de la serie relevada observamos una tendencia creciente en el volumen total del monto presupuestado para cada ejercicio. Pero nos preguntamos cuáles son los principales componentes de esas erogaciones previstas y si su trayectoria acompaña la misma tendencia.

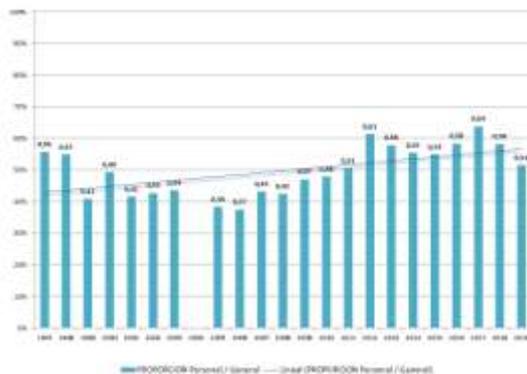
Los incisos que más alto ponderan en el presupuesto de Moreno son personal, y recolección, barrido y eliminación de residuos. A nivel presupuestario para el año 2019, las remuneraciones representan casi un 52% del total, mientras que lo atinente a los desechos tiene un peso relativo de 17%.



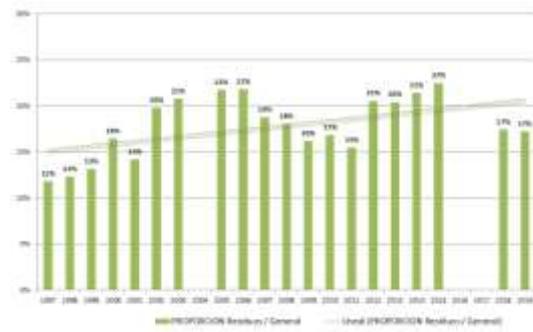
**Fig. 16.** Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos del Municipio de Moreno.

Los incisos destacados exhiben una tendencia alcista. No obstante, los salarios acompañan con mayor rigurosidad el ciclo del presupuesto en su conjunto, mientras que las erogaciones destinadas a la recolección de desperdicios presentan una curva más aplanada, probablemente relacionado con una dimensión geográfica de provisión del servicio estancada. Además de la ejecución, se nos presenta la necesidad de revisar en materia de personal la composición de la nómina para validar si el incremento de este agregado responde a mejores condiciones salariales de la misma cantidad de trabajadoras/es, si se explica por un incremento en la planta de empleados municipales o bien, es una combinación de ambas. Para el caso de la recolección de residuos será preciso revisar las condiciones de tercerización de esta prestación pública en el distrito.

**MORENO: Presupuesto de Gastos en Personal en proporción del Gasto General**



**MORENO: Presupuesto de Gastos en Recolección, Barrido y Eliminación de Residuos en proporción del Gasto General**



**Fig. 17.** Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos del Municipio de Moreno.

En este segmento del estudio aún tenemos mucho por cotejar, resultando de máximo interés principalmente por tratarse de un espacio de nuestra propia comunidad.

## CONCLUSIONES PARCIALES DE LA ETAPA I DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.

Nos referimos precisamente a conclusiones parciales, oportunas para la instancia en que se encuentra el desarrollo de la presente investigación. Siendo éste un informe al cierre del primer ciclo, consideramos necesario puntualizar los pasos a seguir en la etapa posterior. En lo inmediato se buscará profundizar el camino recorrido como así también emprender sub-líneas de análisis que hasta el momento no han sido abordadas, ya sea porque no se ha tenido acceso a la información estadística necesaria o, porque simplemente se trataba de apartados que requerían el desarrollo de la primera fase aquí presentada.

### Reflexiones finalizando la primera etapa de la investigación

En el capítulo I vimos que arriban menos recursos per cápita a municipios cuyo indicador de hogares con NBI es superior a la media provincial. El índice de hogares con NBI de la PBA asciende a 8.19%. De los 32 municipios que superan ese indicador casi el 47% se ubica en el conurbano. Entre el quintil de municipios que menos recursos per cápita reciben desde Provincia vía coparticipación, descentralización tributaria y fondos constituidos, casi el 63% pertenecen a esta área crítica, y de ellos el 58% superan la medición provincial de hogares con NBI. Sugerimos que el escenario de carencias y vulnerabilidad no logra ser revertido, replicando la inequidad entre las jurisdicciones analizadas.

Al estudiar los recursos propios de los gobiernos locales en el capítulo II, vimos que las asimetrías persisten y que aquellos distritos que pretenden mejorar su condición financiera deber trazar estrategias que eleven su propia recaudación. Para hacerlo contarán con las limitantes tanto institucionales como las características socio-económicas de sus habitantes y la composición del tejido productivo y comercial. Asimismo, potenciar los ingresos vía coparticipación implicaría adaptar una estructura, principalmente en el área salud, que trae consigo costos operativos asociados, por lo que los posibles ingresos adicionales deberían encauzarse hacia su cobertura. Veremos que este punto será disparador de nuevas inquietudes y propuestas de trabajo que se describen en el próximo apartado.

Por su parte, el capítulo III nos alerta acerca de la necesidad de análisis de la estructura de gasto del distrito de Moreno desde la esfera de la ejecución. Reparando puntualmente en la estructura de personal y las erogaciones relativas a la recolección de basura.

A lo largo de este informe se evidencian asimetrías en el reparto de recursos y en las posibilidades de potenciar la recaudación local de acuerdo a las condiciones socio-económicas de los habitantes/contribuyentes. La cuales no parecen mitigarse con las herramientas vigentes que seguiremos estudiando.

### Perspectivas y posibles senderos de investigación en el futuro cercano

Cada uno de los caminos recorridos nos abre nuevas posibilidades de análisis. Estos

párrafos pretenden ser ordenadores de los próximos pasos de la investigación.

A raíz del abordaje presentado en el capítulo I, en lo inmediato nos dedicaremos a materializar una descripción minuciosa de la distribución secundaria de la masa coparticipable de la PBA para el área de salud con especial mención en el Municipio de Moreno. Para lo cual, ya nos hemos interiorizado mediante bibliografía específica y estamos relevando aspectos específicos de este segmento en el Partido de Moreno.

Tanto para referirse a los parámetros distribuidores de los fondos coparticipables en función del sector salud de cada comuna, como aquellos que responden a los regímenes general y de servicios transferidos, resultaría un insumo vital la desagregación de la composición de los 135 coeficientes únicos de distribución (CUD) correspondientes a algún período reciente. Hasta el momento hemos trabajado con los 135 CUD que surgen del ratio de recursos recibidos por cada jurisdicción respecto al total de la masa coparticipable, que coinciden con los que figuran en las correspondientes resoluciones del Ministerio de Economía de la PBA, donde consta el listado que tendrá vigencia cada año. Pero allí se enumeran los coeficientes cerrados. Acceder a la desagregación en los tres regímenes y sus parámetros nos permitiría una minuciosa evaluación respecto a la pertinencia del esquema de coparticipación dispuesto por la ley provincial 10559 y sus modificatorias. Hemos perseguido esta información desde el comienzo, y aunque hasta el momento no la hemos obtenido continuaremos su búsqueda por la importancia que reviste para el análisis. En caso de persistir esta carencia informativa, consideramos dirigirnos a los organismos hacedores del indicador para el caso de Moreno y así, al menos, disponer de dicha información para nuestro distrito.

Del capítulo II surge que, requerimos la estructura de la recaudación tributaria local, específicamente del Municipio de Moreno, como así también de una cesta de municipios testigo que sirvan de referencia ante posibles comparaciones. Recurriremos para tal empresa al Sistema de Información Municipal Consolidada (SIMCO). Aunque deseable, quedaría por abordar el grado de efectividad de la política recaudatoria local y las estrategias para potenciarla. Estas metas exceden los alcances de la investigación, pero podrían resultar oportunas en futuras instancias.

A pesar de la dedicación que insumió reunir y procesar la información vertida en el capítulo III, advertimos la necesidad de profundizar la propuesta de ese acápite. En esa línea, será prioritario revisar y estudiar la ejecución presupuestaria de Moreno. Y dentro de ese marco, indagar los incisos de personal y servicios de recolección de residuos atentos a la ponderación significativa que según vimos en el capítulo III se les asigna en la instancia presupuestaria. Sería de suma utilidad acceder a la composición de la nómina, discriminada por estratos de personal, a fin de validar si el incremento de este agregado responde a mejores condiciones salariales de la misma cantidad de trabajadoras/es, si se explica por un incremento en la planta de empleadas/os municipales o bien, es una combinación de ambas. Para el caso de la recolección de residuos será preciso revisar las condiciones de tercerización de esta prestación pública en el distrito. Asimismo, es menester poder sentar posición respecto al destino de los fondos que como se ha observado describen una senda de crecimiento

en términos reales para el período observado.

Se ha llevado a cabo un arduo trabajo que nos pone a las puertas de una próxima etapa de investigación con mayores interrogantes y desafíos. Entendemos que el plan de acción descrito en estos pocos párrafos es ambicioso. Sería oportuno, pedir opinión técnico-profesional como se ha hecho al comienzo del proyecto, al equipo de asesoramiento para el abordaje de proyectos de investigación de la UNM, para asegurarnos la consistencia y revisar los alcances del estudio realizado y por realizar.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- **BARBIERI, N. C. (2007):** Política Fiscal y Política Sanitaria: Tensiones evidentes a partir de los criterios de reparto de la masa coparticipable y los métodos de determinación de transferencia. *Salud Colectiva*, 3(1).
- **BOLIVAR, M. (2012):** “Finanzas Públicas y Control”, Osmar Buyatti, Bs. As
- **CETRÁNGOLO, O. y JIMENEZ, J. (2004):** “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, *Gestión Pública* Nº 47, ILPES, Santiago de Chile (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/22431/sgp47.pdf>)
- **CHIARA, D. V. (2010).** La coparticipación porvvincial por salud en el GBA: reflexiones en torno a la política local (2000-2005). *Salud Colectiva*, 6(1).
- **CUATTROMO, J. (2018):** “Los recursos de los municipios del GBA. Dependencia fiscal y multiplicación de fuentes.” Serie: Radiografías metropolitanas N°5.
- <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/Los-recursos-de-los-municipios-del-GBA.pdf>
- **DOGLIANI, JUAN F. / TANOS, MAURO D. (2019):** “Prioridades y pautas de administración tributaria local: gestionar con equidad en tiempos de crisis”, 1ª Ed., C.A.B.A., Punto de Encuentro.
- **ESCARANO, EDUARDO R. (2004):** “Manual de redacción de escritos de investigación”, 1ª ed. Buenos Aires, Macchi.
- **GOLA, LEONARDO y SCHIAVI, MARCOS (2017):** “La coparticipación provincial bonaerense”, Serie Documentos CEM (Centro de Estudios Metropolitanos) N°6.
- **HOLMES, S. y CASS, S. (1999):** “El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”, Siglo XXI, Bs. As.
- **LÓPEZ ACCOTTO, A., MARTÍNEZ, C. y GRINBERG, I. (2011):** “Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense”, UNGS, Bs. As. ([http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded\\_files/publicaciones/421\\_CM02%20Conceptos%20y%20dilemas%20de%20la%20coparticipacion.pdf](http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/421_CM02%20Conceptos%20y%20dilemas%20de%20la%20coparticipacion.pdf))
- **LÓPEZ ACCOTTO, A., MARTÍNEZ, C., GRINBERG, I. y MANGAS, M. (2013):** “La Provincia de Buenos Aires y sus municipios: Los laberintos de una distribución anacrónica de recursos”, UNGS, Bs. As
- **LÓPEZ ACCOTTO, A y MACHIOLI, M. (2015):** "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: Alcances, limitaciones y desafíos", Ministerio del Interior y Transportes-UNGS, Bs. As.
- **LOPEZ ACCOTTO, A. MARTINEZ, C. y MANGAS, M. (2016):** “Finanzas Públicas y Política Fiscal. Conceptos e Interpretaciones desde una visión argentina”, UNGS, Bs. As

## NORMATIVA CONSULTADA

### **Constitución de la Nación Argentina.**

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

**Ley N° 10.559/87** de Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos de la Provincia de Buenos Aires, sus modificaciones y complementarios.

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>

**LEY N° 10.752/89** Modifica ley 10559 y crea comisión especial. (Ref: Fija el monto que recibirán las municipalidades en concepto de coparticipación).

<https://normas.gba.gov.ar/documentos/BE2RPhQV.html>

**LEY N° 10820/89** de Distribución secundaria de la coparticipación a los municipios bonaerenses para los fondos correspondientes al sector salud.

<https://normas.gba.gov.ar/documentos/Bj6NriyB.html>

**Decreto-Ley N° 6.769/58** de Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, sus modificatorios y complementarios.

[www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html](http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html)

**Resolución N° 248-2017**, Coeficientes de coparticipación a los Municipios Bonaerenses para 2018, Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía

**Ordenanza N° 6.036/18** de Presupuesto General de Gastos y Recursos 2019 (Municipalidad de Moreno)

[http://www.moreno.gob.ar/docs/R1/PRESUPUESTO GRAL DE GASTOS Y RECURSOS DEL MUNICIPIO 2019.pdf](http://www.moreno.gob.ar/docs/R1/PRESUPUESTO_GRAL_DE_GASTOS_Y_RECURSOS_DEL_MUNICIPIO_2019.pdf)

**Ordenanza N° 5847/17** de Presupuesto General de Gastos y Recursos 2018 (Municipalidad de Moreno)

[http://www.moreno.gob.ar/docs/R1/ORDENANZA\\_5847.pdf](http://www.moreno.gob.ar/docs/R1/ORDENANZA_5847.pdf)

**Ordenanza N° 5700/16** de Presupuesto General de Gastos y Recursos 2017 (Municipalidad de Moreno)

<http://www.moreno.gob.ar/docs/R1/PRESUPUESTOORDENANZAN5700-16.pdf>

**Ordenanzas N° 5575/15, N° 5493/14, N° 5395/13, N° 5245/12, N° 5074/11, N° 4485/10, N° 4109/09, N° 3671/08, N° 2508/06, N° 2105/05** de Presupuesto General de Gastos y Recursos (Municipalidad de Moreno)

## SITIOS WEB CONSULTADOS

### **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.**

<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

<http://www.cepal.org>

### **Gobierno de la Provincia de Buenos Aires**

<https://www.gba.gov.ar>

[https://www.gba.gov.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_municipios](https://www.gba.gov.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios)

### **Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires**

<https://www.htc.gba.gov.ar/>

### **Indec**

<http://www.indec.gob.ar>

### **Municipio de Moreno**

<http://www.moreno.gob.ar>



PROGRAMA DE ESTUDIOS FISCALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO  
Av. Bartolomé Mitre 1891 (B1744OHC)  
Moreno - Buenos Aires - Argentina  
Teléfonos:  
(+54 237) 466-7186 / 1529 / 4530  
(+54 237) 462-8629  
(+54 237) 460-1309  
(+54 237) 425-1786  
(+54 237) 488-3147