

DOCUMENTO de DIAGNOSTICO
Versión Preliminar

SITUACIÓN FISCAL MUNICIPAL EN EL CHACO

Octubre de 2008



Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco

Comité Ejecutivo CONES

Presidente	José Francisco LOBERA U.I.CH.
Vicepresidente 1º	Eduardo Alberto AGUILAR Ministerio de Economía, Producción y Empleo
Vicepresidente 2º	Francisco BENÍTEZ U.T.N.
Secretario General	José Luis CRAMAZZI FE.CHA.CO.
Tesorero	Juan Alejandro GALLOVICH F.A.A.
Secretario de Actas	Noe Arnoldo KOHN F.A.P.I.F.
Vocal	Arnaldo Ricardo REARTE FE.CHA.SO.RU.
Vocal	Emir Saúl RECHE U.C.A.L.
Revisor de Cuentas	José De BÓRTOLI Cámara de Diputados del Chaco

Unidad Técnica Ejecutora (UTE)

Coordinador Ejecutivo	Marcelo Emanuel NIEVAS
Equipo Técnico	Lucas CEPEDA Alejandro Emilio QUENARDELLE Alcira SORIA OJEDA Juan Martín FERNANDEZ Natalia Alejandra BALUK Martín Alfredo GONZALEZ DADONE

ÍNDICE

Introducción	- 4 -
1. Breve Descripción del Marco Institucional	- 6 -
2. Análisis del Comportamiento Fiscal Municipal	- 9 -
2.a) Introducción	- 9 -
2.b) Principales variables e indicadores	- 9 -
i) <i>Erogaciones</i>	- 9 -
ii.a) Erogaciones Totales	- 9 -
ii.b) Erogaciones Corrientes	- 12 -
ii.c) Erogaciones de Capital	- 13 -
ii.d) Gasto en Funcionamiento	- 14 -
ii.e) Erogaciones por Endeudamiento	- 16 -
ii) <i>Ingresos</i>	- 17 -
iii.a) Ingresos Totales	- 17 -
iii.b) Ingresos Corrientes	- 19 -
iii.c) Ingresos de Capital	- 24 -
iii.d) Grado de Autofinanciamiento	- 24 -
iii) <i>Ahorro Corriente</i>	- 25 -
iv) <i>Necesidad (Exceso) de Financiamiento</i>	- 27 -
v) <i>Grado de Cumplimiento Presupuestario</i>	- 30 -
2.c) Principales Resultados	- 31 -
3. Lecciones del estudio de los EEP de los Municipios del Chaco	- 33 -
3.a) Instituciones Presupuestarias y Conducta Fiscal Municipal	- 33 -
3.b) El Funcionamiento de las Instituciones Presupuestarias en el Chaco ..	- 35 -
3.c) Acciones y Consideraciones para la Reforma	- 36 -
Consideraciones Metodológicas	- 40 -
Referencias Bibliográficas	- 42 -
Anexo I: Errores Frecuentes	- 44 -
Anexo II: Acceso a la información	- 45 -
Anexo III: Presentación de Información por Municipios	- 46 -
Anexo IV: Planilla Modelo de Procesamiento	- 48 -

Introducción

El diseño, sistematización y puesta en marcha de un **Sistema de Información Financiera Consolidada Provincial** requiere de información detallada y precisa de las principales variables financieras de los Municipios del Chaco. Armonizar el comportamiento fiscal es un objetivo tan deseable como necesario.

El reconocimiento por parte del Gobierno Provincial de la necesidad de avanzar en este sentido es un primer paso fundamental. Favorecer los cambios necesarios para mejorar el sistema y asegurar su sostenibilidad en el tiempo son desafíos que deberán afrontarse de inmediato.

Fundamentado en el pedido expreso del Poder Ejecutivo, y en virtud de las funciones asignadas al CONES por ley 5.081, se realizó la recopilación, sistematización y diagnóstico de la situación fiscal municipal del Chaco que este documento desarrolla, intentando dar con las razones que la explican a partir del análisis de las instituciones presupuestarias.

El Plan Estratégico del CONES planteó a la reforma del estado como una de sus acciones centrales. Dentro de su eje institucional, se destacaban como objetivo mejorar la eficiencia estatal a partir de una mejor asignación de recursos, la previsibilidad vía solidez fiscal, la constitución de una burocracia estatal altamente capacitada para diseñar, implementar y gestionar las políticas que nuestro Chaco necesita.

El CONES reconoce la necesidad de mejorar el comportamiento fiscal a nivel municipal y provincial por cuanto repercute en la capacidad para resolver las cuestiones de fondo de nuestra provincia. Esta primera aproximación descriptiva debe ser la base para profundizar los estudios municipales, requisito fundamental para avanzar hacia las reformas necesarias.

En este sentido, analizar de manera crítica el comportamiento de sector público municipal para comprender, evaluar y discutir su fortalecimiento o modificación es un paso más en la búsqueda de las instituciones que permitan el desarrollo del Chaco. Este es un primer avance en esa dirección.

En la primera parte presentaremos una breve exposición del marco institucional (normativo) que rige la conducta municipal, enfatizando en el aspecto fiscal. En el segundo apartado se expondrá en detalle la evolución y actual situación fiscal municipal. Finalmente, expondremos acerca del funcionamiento de las instituciones presupuestarias para comprender los principales resultados de esta primera investigación.

Las consideraciones metodológicas dan cuenta de los procedimientos realizados para el procesamiento y análisis de la información. Los anexos, por su parte, detallan el proceso de obtención de información municipal y los errores más frecuentes detectados en la elaboración de los Estados de Ejecución Presupuestaria (EEP).

1. Breve Descripción del Marco Institucional

Comenzaremos por brindar un somero repaso de las normas que constituyen el marco institucional que regula el comportamiento municipal en general, y el económico-financiero en particular.

La **Constitución Nacional** en su artículo 5 establece que cada provincia deberá asegurar a los municipios su régimen (art. 5), y agrega que las provincias deben asegurar la autonomía municipal y reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123).

La **Constitución del Chaco** en su artículo 182 establece que “Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la Ley Orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica Municipal, si correspondiere”. La facultad de dictar su propia carta orgánica dependerá de la categoría a la que pertenezca el municipio¹. El artículo 119 establece que sólo podrán dictar sus propias cartas orgánicas los municipios de primera categoría.

La integración vertical de cada uno de los niveles de gobierno, garantizada por la Carta Magna Nacional, requiere la construcción de una sólida estructura de relaciones financieras intergubernamentales entre la nación y las provincias y entre las provincias y sus municipios. En el marco de la Reforma del Estado se sancionó, en 1992, la *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Se constituía en el marco legal para la realización de un programa que tendía a la transparencia de los mecanismos de obtención, aplicación y control del uso de los recursos públicos en función de objetivos y políticas definidas. Se definió al presupuesto como un instrumento básico de política económica, planificación y administración. En relación a las provincias y municipios establecía la necesidad de definir criterios básicos para un sistema presupuestario compatible con el nacional.

Esta ley fue reglamentada y ha sufrido diversas modificaciones. Dentro de las más importantes se encuentra la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (ley N° 25.917 del año 2004) que contaba con la adhesión voluntaria de las provincias, y que promovía la transparencia de la gestión pública y lograr solvencia fiscal sostenible en el tiempo para los distintos niveles de la administración pública: nación, provincia y municipios.

El **Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**, al cual la provincia del Chaco adhirió por ley N° 5.483, tiene como objeto establecer reglas generales de comportamiento fiscal (como restricciones sobre el crecimiento del gasto público o

¹ En nuestra provincia existen tres categorías, según el art. 183:

1º Categoría: Centros de población de más de veinte mil habitantes.

2º Categoría: Centros de población de más de cinco mil hasta veinte mil habitantes.

3º Categoría: Centros de población de hasta cinco mil habitantes.

límites al endeudamiento) y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública (estableciendo presupuestos plurianuales, homogenización de clasificadores presupuestarios y la creación de un **Sistema Integrado de Información Fiscal**). En su art. 33 establece “Los gobiernos provinciales invitarán a sus Municipios a adherir a la presente norma, propondrán la aplicación en el ámbito de tales gobiernos de principios similares a los aquí establecidos y coordinarán la difusión de la información de los mismos”. La provincia del Chaco, ha establecido diferentes normas para la elaboración, presentación y publicidad de los Estados de Ejecución Presupuestaria.

El **Tribunal de Cuentas** es el órgano de control externo del sector público provincial y municipal y de las haciendas paraestatales. La Constitución Provincial 1957-1994 confiere a esta institución atribuciones de control, asesoramiento e información y jurisdiccionales; incluso, la de adoptar las medidas necesarias para prevenir y corregir cualquier irregularidad. En el año 1996 el Tribunal de Cuentas dictó la *Resolución N° 14* que establece el reglamento para municipios de contabilidad y administración financiera. Esta determina que la estructura del presupuesto debe estar dividida en gastos y recursos, de acuerdo con el clasificador correspondiente que rige con carácter general para cada municipio. Excepcionalmente el Tribunal de Cuentas podrá autorizar al municipio a utilizar otro clasificador.

Respecto a la presentación de la información, el *Decreto N° 1.217/88* que reglamenta la Ley del Fondo de Participación Municipal N° 3.188, establece que los Estados de Ejecución deben ser enviados al Ministerio de Gobierno, Justicia, Seguridad y Trabajo a través de la Subsecretaría de Asuntos Municipales antes del 30 de junio del año subsiguiente a efectos de establecer los índices del **Fondo de Participación Municipal**. Según la norma, la no remisión de la información faculta al Poder Ejecutivo a retener los fondos hasta tanto el municipio infractor cumpla con la obligación.

Entre las obligaciones de cada intendente se encuentra el deber de remitir al Tribunal de Cuentas Estados de Ejecución del Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos dentro de los 30 días de vencido el ejercicio anual según lo estipula la ley orgánica de dicho organismo (Ley N° 4.159 del año 1995).

Otro aspecto adicional a contemplar es el acceso a la información pública. El principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública está garantizado por la Constitución Nacional (arts. 1, 33, 41, 42 y 75). Por su parte, la Constitución Provincial (art. 18) garantiza el acceso a la información pública.

Respecto de la publicidad de la información fiscal en la esfera municipal, la *Ley Orgánica Municipal N° 4.233* sancionada en el año 1.995, determina que las municipalidades podrán confeccionar un boletín informativo donde se detalle en forma mensual, y anual, el estado de ingresos y gastos y un balance de la ejecución del presupuesto, que deberá ser puesto a conocimiento de la población (art. 65).

Esta misma norma, entre las atribuciones y deberes del intendente, establece: “hacer público el balance mensual de tesorería, con el estado de ingresos y egresos y, anualmente el balance del ejercicio; elevar al tribunal de cuentas de la

provincia, la cuenta anual, dentro de los treinta (30) días de cerrado el ejercicio “(art. 74).

Con el objetivo de recabar y exponer, en forma centralizada y sistemática la información referente a la gestión pública se ha creado por *Ley provincial N° 5.429* el **Sistema de Información Municipal (S.I.M.)**. El acceso a la información será público y gratuito, siendo la autoridad de aplicación la Subsecretaría de Asuntos Municipales y el órgano de control el Tribunal de Cuentas. En caso de incumplimiento esta ley insta que se pondrá en conocimiento del órgano de control y de las fiscalías competentes para el supuesto de violación de los deberes de funcionario público.

Dentro de este marco institucional se definen las principales reglas de juego del comportamiento fiscal municipal. En el apartado a continuación presentaremos las características substanciales de dicho comportamiento.

2. Análisis del Comportamiento Fiscal Municipal

2.a) Introducción

La situación fiscal de los municipios es un tema de particular importancia. La capacidad de éstos para ofrecer a la población mayores y mejores bienes y servicios redundará en un mejoramiento de la calidad de vida, que puede verse estancada o deteriorada en cuanto los recursos disponibles no sean utilizados racionalmente o cuando éstos no sean suficientes para cubrir las crecientes demandas.

En nuestro país, son pocos los estudios relacionados a las finanzas públicas municipales. La dificultad de obtener información en el menor nivel de gobierno puede constituirse como el primer factor explicativo. Es así que pocas provincias pueden exhibir publicaciones pormenorizadas del comportamiento fiscal municipal en los últimos años.

Presentaremos una descripción detallada de la situación fiscal municipal de los últimos diez años para comprender cómo se han generado los recursos y cómo se han aplicado en los municipios del Chaco, además de tener un cuadro de situación en la actualidad, y no sólo su revisión retrospectiva.

En materia de disponibilidad de información (en cantidad y calidad) nuestra provincia no es la excepción a la regla. Éste es el principal obstáculo con que se ha enfrentado este trabajo.

En los Anexos se detallan las fuentes de información, su calidad, las características del procesamiento y otras consideraciones relevantes.

2.b) Principales variables e indicadores

i) Erogaciones

ii.a) Erogaciones Totales

Comprende todo gasto no recuperable efectuado por el gobierno municipal, con o sin contraprestación, con fines corrientes o de capital. Desde 1998 hasta 2007 el promedio ponderado -por población- de erogaciones totales por municipio (excluyendo Resistencia²) tuvo un incremento de 166%, con mayor crecimiento en

² La municipalidad de Resistencia es claramente un caso particular en la muestra, dado que su participación en las erogaciones municipales totales ronda el 55%. Algo similar sucede con las demás variables.

los municipios de tercera categoría que incrementaron sus erogaciones totales en un 200%.

Por su parte, entre 2006 y 2007 el total de erogaciones de los municipios de la muestra creció un 25,26% considerando valores nominales (ver Cuadro N° 1 con la variación por municipios).

Cuadro N° 1: Erogaciones Totales (en miles)						
Categ.	Municipios	2006		2007		Variación Interanual 06-07
		Erogaciones Totales (en \$)	%	Erogaciones Totales (en \$)	%	
1ª	Las Breñas	8.046	86,1%	9.889	84,6%	-1,7%
	Resistencia	135.261	85,7%	158.056	84,7%	-1,2%
	Villa Ángela	14.273	89,2%	17.636	87,8%	-1,5%
2ª	Avia Terai	2.035	85,7%	2.759	80,8%	-5,8%
	Conc. del Bermejo	2.088	90,4%	2.634	91,2%	0,9%
	Coronel Du Graty	3.162	88,9%	4.382	87,7%	-1,4%
	Corzuela	3.455	88,4%	4.326	83,3%	-5,8%
	Gral Pinedo	3.703	93,5%	5.221	91,7%	-2,0%
	Hermoso Campo	2.849	95,9%	4.364	84,6%	-11,8%
	La Escondida	2.299	97,6%	2.908	98,1%	0,6%
	Las Palmas	-	-	4.448	89,5%	-
	Machagai	4.153	86,8%	7.526	90,1%	3,9%
	Pampa del Infierno	2.864	69,9%	3.429	72,2%	3,2%
	Pcia. De la Plaza	3.707	73,1%	5.377	65,7%	-10,0%
	Puerto Tirol	3.802	78,3%	4.877	83,5%	6,6%
	Puerto Vilelas	6.287	98,1%	8.779	94,1%	-4,0%
	Taco Pozo	2.652	91,9%	3.499	88,3%	-4,0%
	Tres Isletas	7.215	88,4%	7.278	92,7%	5,0%
	3ª	Charadai	1.144	87,0%	1.577	81,7%
Chorotis		1.150	97,0%	1.327	98,8%	1,8%
El Sauzalito		477	88,3%	2.430	89,9%	1,7%
Gral. Capdevila		948	58,3%	1.163	62,1%	6,6%
La Clotilde		1.599	70,2%	2.011	80,1%	14,1%
Las Garcitas		1.896	83,9%	2.128	97,8%	16,5%
Los Frentones		1.536	83,0%	2.095	81,5%	-1,8%
Miraflores		1.606	90,4%	2.208	91,1%	0,8%
Pampa Almirón		1.011	97,4%	1.450	95,2%	-2,2%
Pcia. Roca		1.524	92,8%	2.239	85,9%	-7,5%
Pto. Bermejo		903	93,9%	1.415	92,6%	-1,3%
Puerto Eva Perón		823	91,3%	1.051	92,0%	0,7%
Samuhú		1.996	87,8%	2.689	93,4%	6,4%

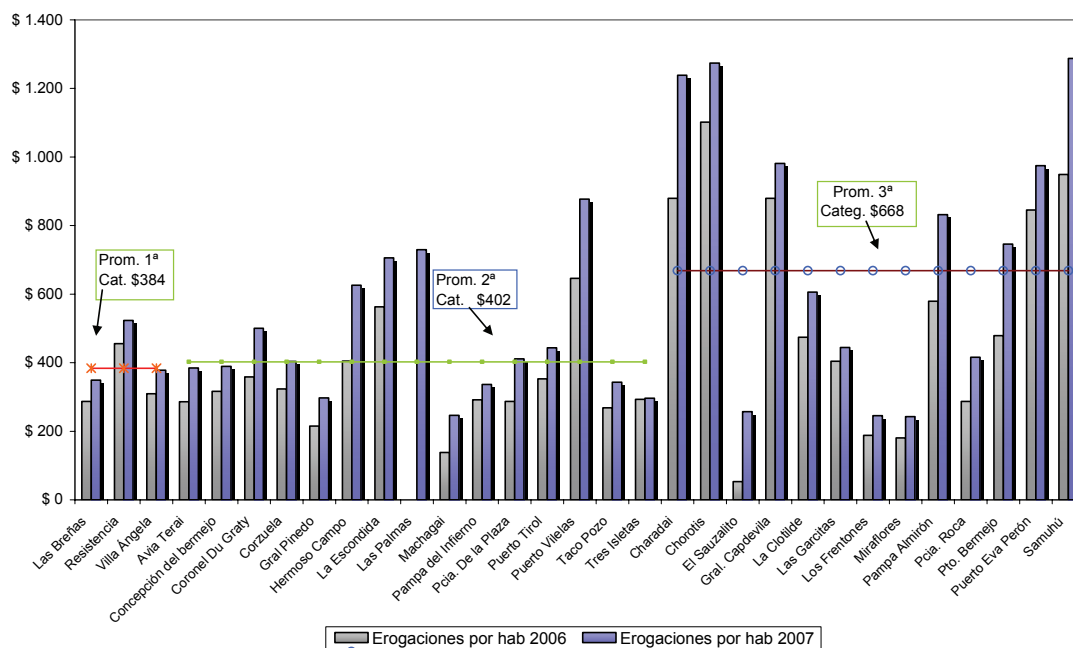
Fuente: CONES 2008.

La variación interanual por categorías muestra un crecimiento mayor para los municipios de menor categoría cuyas erogaciones crecieron en promedio un 40,7% en el último año, superior a la del total de erogaciones de los municipios de segunda y primera categoría, que crecieron un 33,3% y un 17,8%, respectivamente. Aunque los montos totales difieren sustancialmente entre municipios: el monto de erogaciones totales del primero es unas 150 veces el del segundo.

En las erogaciones per cápita (suma que gasta el municipio por cada uno de sus habitantes) los resultados son los esperados: los municipios de menor población tuvieron -en los últimos diez años- un gasto superior entre el 60% y el 80% en promedio a los municipios de primera y segunda categoría, aunque esta diferencia parece estar reduciéndose³.

Y el crecimiento interanual para los de primera categoría es la mitad (18%) que el de las dos restantes (37%). En los extremos superiores tenemos a la municipalidad de Chorotis que presenta para el año 2006 el mayor gasto per cápita, \$1.001; mientras que al año siguiente es Samuhú, otra vez uno de Tercera Categoría, el que “desembolsa” una cantidad superior de dinero por habitante, \$1.287 (ver Gráfico N° 1).

**Gráfico N° 1 :
Erogaciones por habitante 2006-2007**



Fuente: CONES 2008.

³ Esto se puede explicar -en parte- porque el Fondo de Participación Municipal distribuye un 25% del total en partes iguales entre todos los municipios, por lo que disponen de mayor cantidad de recursos para destinar a sus erogaciones que aquellos municipios más poblados.

ii.b) Erogaciones Corrientes

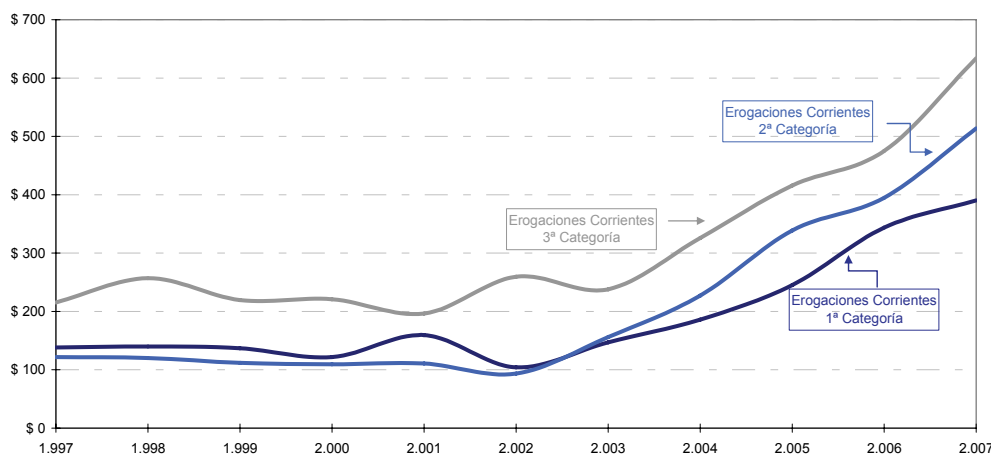
Analizando la estructura de las erogaciones, en los últimos dos años las erogaciones corrientes representaron aproximadamente el 87% de las erogaciones totales. La proporción restante (12%) se destina a afrontar erogaciones de capital. El concepto "otras erogaciones" tiene una participación menor.

La variación interanual promedio entre categorías nos muestra que los municipios de primera y segunda categoría han reducido el ratio gastos corrientes sobre totales en dicho período en un 1,5% y 1,8%; diferente a los municipios de 3ª categoría que los han incrementado en un 2,8%.

Hay dos municipios que se destacan por mostrar comportamientos extremos. En Hermoso Campo se observa una disminución en torno al 12% (con su contrapartida en las erogaciones de capital que subieron en casi cinco veces). Por otro lado, en Las Garcitas se dio la mayor suba, de un 16,5% (donde disminuyó un 84% el monto del gasto en capital).

El monto promedio de erogaciones corrientes por municipio (exceptuando Resistencia) pasó de 1,4 millones de pesos en 1997 a 4,2 millones en 2007, es decir, creció más de dos veces en once años en términos nominales⁴.

Gráfico N° 2:
Erogaciones Corrientes por habitante 1997-2007



Fuente: CONES 2008

⁴ Si incluimos a Resistencia en el cálculo la tasa de crecimiento en el período 1997-2007 se mantiene en valores similares. Es decir, Resistencia afecta en el nivel pero no en las tasas de variación.

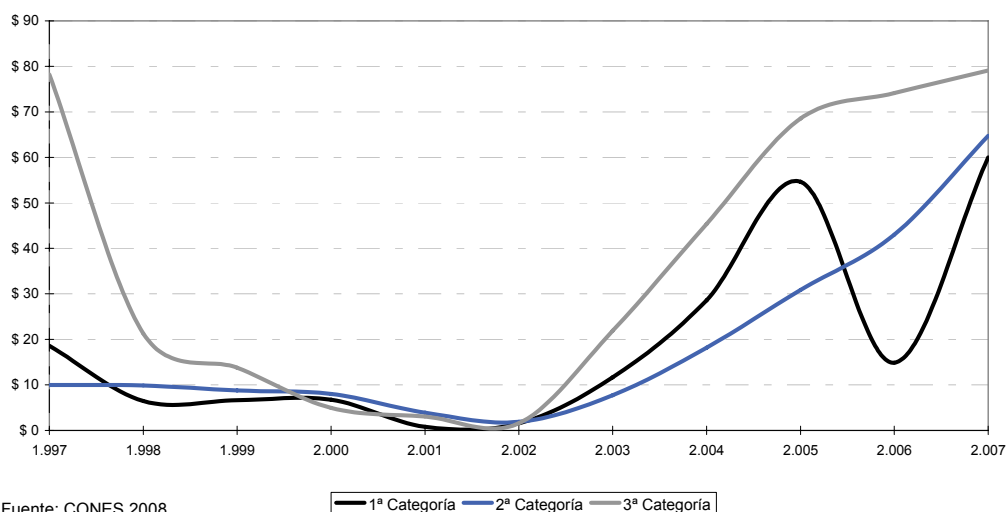
ii.c) Erogaciones de Capital

Comprenden los gastos en concepto de inversión real directa (gastos destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital tales como construcciones y equipos), transferencias de capital por pagar y adquisición de activos financieros.

Esta categoría de erogaciones –como vimos- tiene una baja participación en las erogaciones totales. El análisis de las erogaciones de capital por habitante muestran un comportamiento oscilante en toda la serie (ver Gráfico N° 3).

Puede observarse cómo los municipios han ajustado el gasto reduciéndolos en el momento donde la crisis económica y social que atravesó la Argentina se profundizó, reduciendo los mismos en un 52% mientras que las erogaciones corrientes sólo disminuyeron un 1% en el mismo lapso.

Gráfico N° 3:
Erogaciones de Capital por habitante 1997-2007



Si bien las erogaciones per cápita han aumentado significativamente en los últimos años, en ningún caso superan los \$90 (las erogaciones de capital de la provincia del Chaco, para tomar una referencia, fueron de alrededor de \$232 por habitante en el período 1997-2006) y está claro que **es la variable de ajuste para los municipios**, es decir, son aquellas erogaciones que de ser necesario pueden disminuirse por no estar sujetas a mantener la estructura administrativa de un municipio.

En el análisis por categorías, en promedio, las municipalidades de tercera categoría son las que tienen un mayor gasto de capital per cápita (\$37,44). En los diez años considerados los montos por este concepto se redujeron fuertemente

hasta alcanzar su nivel mínimo en el año 2002, y desde ese momento empezar su recuperación para que en el año 2007 supere levemente la suma gastada a comienzos de la serie (\$79,10 contra los \$78,19 que se erogaron en 1997 en términos nominales).

Al observar el desempeño de los municipios de segunda categoría vemos que sus gastos se mantuvieron estables, pero con una tendencia negativa que se revirtió a partir del año 2002, creciendo más que proporcionalmente con respecto a lo observado en las restantes categorías.

Las erogaciones per cápita de los de primera categoría han tenido un comportamiento oscilante durante el período. A diferencia de las otras dos categorías, ésta una vez superada la crisis ha crecido durante tres años consecutivos, pero en el 2006 la suma gastada por habitante se redujo un 15% respecto del año anterior para luego retomar la trayectoria de crecimiento positiva⁵.

ii.d) Gasto en Funcionamiento

Son aquellos que tienen por objeto atender el funcionamiento normal de la Administración Municipal. Las Erogaciones en Funcionamiento están compuestas por los Gastos en Personal, Bienes de Consumo⁶ y Servicios No Personales⁷.

En el período 2006-2007 los gastos en este rubro explican, en promedio, tres cuartas partes de las Erogaciones Totales de cada Municipalidad.

Los municipios de primera categoría destinan mayores recursos para satisfacer las exigencias administrativas; los de segunda y tercera lo hacen entre cinco y diez puntos porcentuales menos, respectivamente. Es importante destacar la relevancia que tiene este porcentaje para el año 2007 en Las Garcitas: dicho municipio destina prácticamente todos sus recursos en tal concepto (ver Cuadro N° 2).

⁵ Este comportamiento debería estudiarse luego con mayor detenimiento dado que la información de las ejecuciones presupuestarias no brindan información cualitativa para comprenderlo.

⁶ Comprende los créditos previstos en materiales y suministros consumibles (excluidos los prestados por personal en relación de dependencia) para atender el funcionamiento de la administración municipal y la conservación de sus bienes de capital (Resolución N° 14/96 del Tribunal de Cuentas).

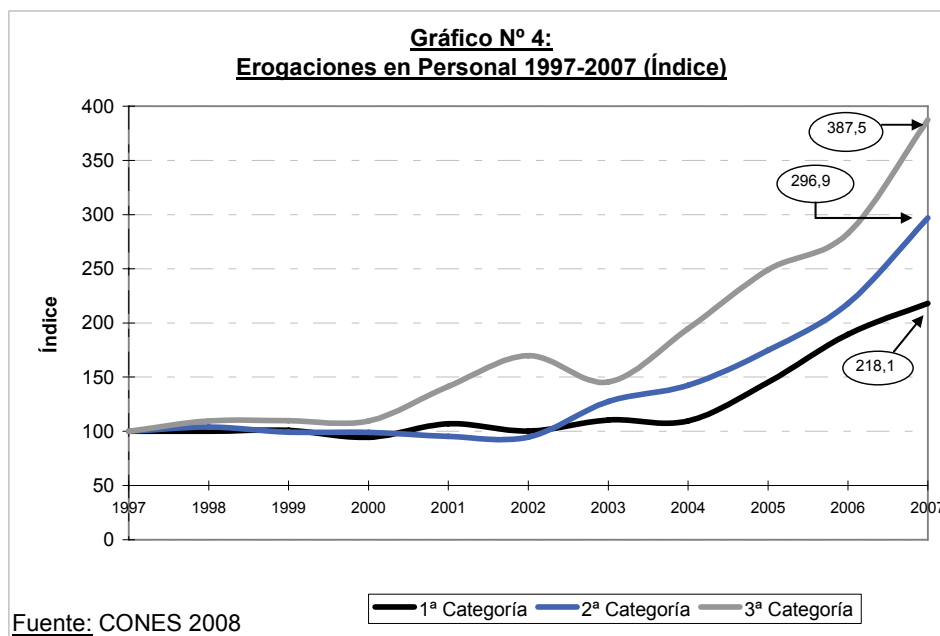
⁷ Servicios para el funcionamiento de los entes estatales incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital (Resolución N° 14/96 del Tribunal de Cuentas).

Cuadro N° 2:				
Erogaciones en Funcionamiento/Erogaciones Totales				
Categoría	Municipios	Erogaciones en Funcionamiento/Erogaciones totales 2006	Erogaciones en Funcionamiento/Erogaciones totales 2007	Variación Interanual
1ª	Las Breñas	82,1%	80,0%	-2,6%
	Resistencia	83,2%	82,4%	-1,0%
	Villa Ángela	83,6%	82,1%	-1,8%
	Promedio	83,0%	81,5%	-1,8%
2ª	Avia Terai	82,7%	77,2%	-6,6%
	Concepción del bermejo	74,5%	80,7%	8,4%
	Coronel Du Graty	82,2%	78,3%	-4,8%
	Corzuela	76,0%	65,8%	-13,5%
	Gral Pinedo	83,0%	80,0%	-3,6%
	Hermoso Campo	75,5%	68,3%	-9,6%
	La Escondida	89,9%	93,3%	3,8%
	Las Palmas	-	71,9%	-
	Machagai	86,0%	88,8%	3,2%
	Pampa del Infierno	67,6%	69,6%	2,9%
	Pcia. De la Plaza	66,2%	57,8%	-12,7%
	Puerto Tirol	72,1%	75,5%	4,8%
	Puerto Vilelas	92,2%	90,0%	-2,4%
	Taco Pozo	71,1%	65,0%	-8,6%
	Tres Isletas	68,2%	80,0%	17,3%
	Promedio	77,7%	76,1%	-1,5%
3ª	Ciervo Petiso	-	-	-
	Charadai	64,2%	57,2%	-10,9%
	Chorotis	87,2%	88,5%	1,5%
	El Sauzalito	45,2%	51,5%	13,8%
	Gral. Capdevila	55,8%	59,1%	5,9%
	La Clotilde	59,4%	63,1%	6,3%
	Las Garcitas	83,4%	97,2%	16,6%
	Los Frentones	69,3%	70,8%	2,1%
	Miraflores	80,1%	79,2%	-1,0%
	Pampa Almirón	90,6%	81,4%	-10,2%
	Pcia. Roca	90,0%	80,9%	-10,1%
	Pto. Bermejo	92,9%	84,1%	-9,5%
	Puerto Eva Perón	67,4%	73,3%	8,8%
	Samuhú	69,2%	71,5%	3,2%
Promedio	73,4%	73,7%	1,3%	

Fuente: CONES 2008.

Por su parte, el personal que emplean los municipios en sus dependencias está fuertemente correlacionado con la cantidad de habitantes de cada una de ellas. Los gastos por este concepto representan más de la mitad del total de erogaciones en la última década.

En el Gráfico N° 4 podemos notar la evolución del índice de erogaciones en personal de la última década, donde se aprecia que los municipios de menor tamaño muestran tasas de crecimiento mayores.



ii.e) Erogaciones por Endeudamiento

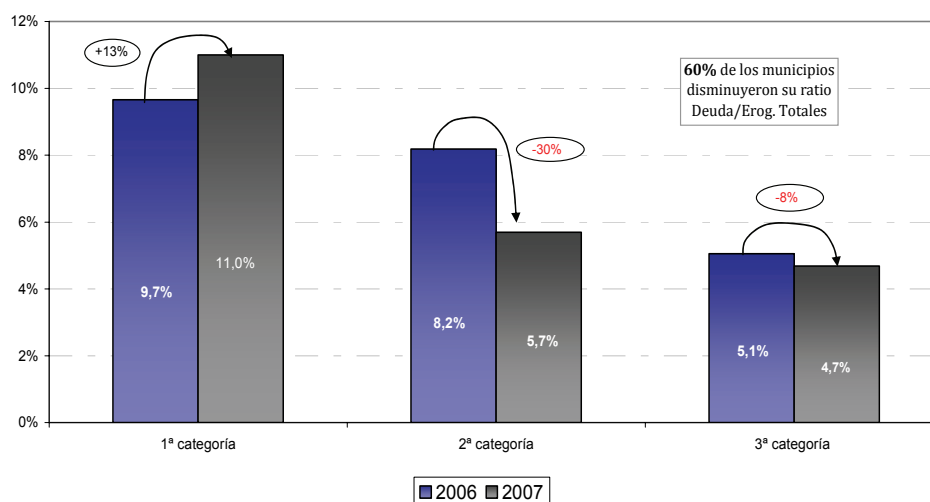
La deuda total está conformada por la suma de la Deuda Pública (Amortizaciones e Intereses y Gastos de la deuda) más Otras deudas.

Los municipios de primera destinan, aproximadamente, uno de cada diez pesos del total erogado a pagar la deuda. Mientras que las municipalidades de segunda y tercera categoría sólo asignan, en promedio, cincuenta centavos de cada diez pesos por el mismo concepto.

En el Gráfico N° 5 notamos que los municipios agrupados por categoría han disminuido entre 2006 y 2007 la participación de los gastos de la deuda en las erogaciones totales. Los Frentones es un caso particular, ya que se presenta la situación inversa a la señalada, con un importe casi cinco veces superior a lo erogado en el año anterior.

Finalmente, la mayor parte del total erogado en concepto de deudas se encuentra explicado por las sumas que destinan a la amortización del capital prestado (un 90,2%).

Gráfico N° 5:
Variación Anual Deuda Total / Erogaciones Totales 2006-2007



Fuente: CONES 2008

ii) Ingresos

iii.a) Ingresos Totales

Los ingresos que perciben los municipios provienen de tres fuentes: aportes, uso del crédito y, principalmente, recursos totales. Los **aportes** son los fondos recibidos del gobierno provincial, nacional u organismos internacionales y que no deben ser devueltos; y si deben ser reintegrados, no devengan intereses. El **uso del crédito** son los fondos que provienen de préstamos a los municipios. Los **recursos totales** resultan de la suma de los recursos corrientes y de los recursos de capital. Los recursos corrientes son los que perciben por impuestos, tasas y derechos municipales, por infracciones y contravenciones, y por regímenes de coparticipación. Los recursos de capital son los originados en la venta, locación y explotación de los bienes del municipio.

La magnitud de los ingresos por cada uno de estos conceptos difiere notablemente. En la mayoría de los municipios predominan los recursos totales, y en solo algunos casos puntuales los aportes constituyen una fuente de importancia.

Los aportes representaron -en promedio para 2006 y 2007- aproximadamente el 3% de los recursos totales⁸. Aunque muestran una volatilidad marcada en la muestra de un año a otro: en Chorotis representaron el 23% de los recursos totales en 2006 y solo 8,7% en 2007; en Hermoso Campo representaron

⁸ Los municipios que reciben mayores aportes en relación a sus recursos totales son Chorotis, Hermoso Campo, Charadai y La Escondida.

un 2,5% en 2006 incrementándose a un 25% en 2007. Aunque no en la misma magnitud, podemos observar en el Cuadro N° 3 que lo mismo sucede con otros municipios.

Cuadro N° 3: Aportes Recibidos - Muestra seleccionada - 2006-2007				
Municipio	Categoría	Aportes / Recursos Totales		
		2006	2007	Prom. 06-07
Chorotis	M3 ^a	23,2%	8,7%	16,0%
Hermoso Campo	M2 ^a	2,5%	25,6%	14,0%
Charadai	M3 ^a	11,1%	3,1%	7,1%
La Escondida	M2 ^a	7,5%	3,4%	5,5%
Puerto Bermejo	M3 ^a	6,5%	3,7%	5,1%
Resistencia	M1 ^a	4,4%	3,6%	4,0%
Machagai	M2 ^a	6,5%	1,2%	3,8%
Pampa del Infierno	M2 ^a	4,6%	2,4%	3,5%
La Clotilde	M3 ^a	6,2%	0,0%	3,1%

Fuente: CONES, 2008.

Respecto al uso del crédito, su importancia es similar a los aportes. Un poco menos de la mitad de los municipios muestreados recurrió a esta fuente en 2006 y 2007: para estos casos en promedio significó 2,8% de los recursos totales. Además, se evidencian aumentos y disminuciones notables en el uso del crédito de 2006 a 2007, lo que se explica por ser una fuente de ingresos a la que se recurre eventualmente, ya que involucra la obligación futura del pago de servicios de intereses y de capital⁹.

Los recursos constituyen la fuente principal de ingresos municipales. El grueso de los recursos totales son recursos corrientes: 98,4% en promedio para 2006 y 2007.

Para indicar la magnitud de los recursos que disponen los municipios para brindar bienes y servicios a sus habitantes debemos ponderar por su tamaño. Utilizando el indicador recursos totales por habitante, encontramos un promedio de 516 pesos por habitante para 2006-2007.

Para detectar si este comportamiento depende de la categoría de los municipios para 2006-2007 se observa que los de tercera categoría obtienen mayores recursos por habitante (\$680); en promedio dos veces más que los de primera y segunda categoría.

Si analizamos la variación de este indicador de 2006 a 2007, se observa en promedio un incremento de 35%. Más de la mitad de los municipios experimentaron un incremento de sus recursos por habitante de 30% o más, y un tercio entre 20 y 30%.

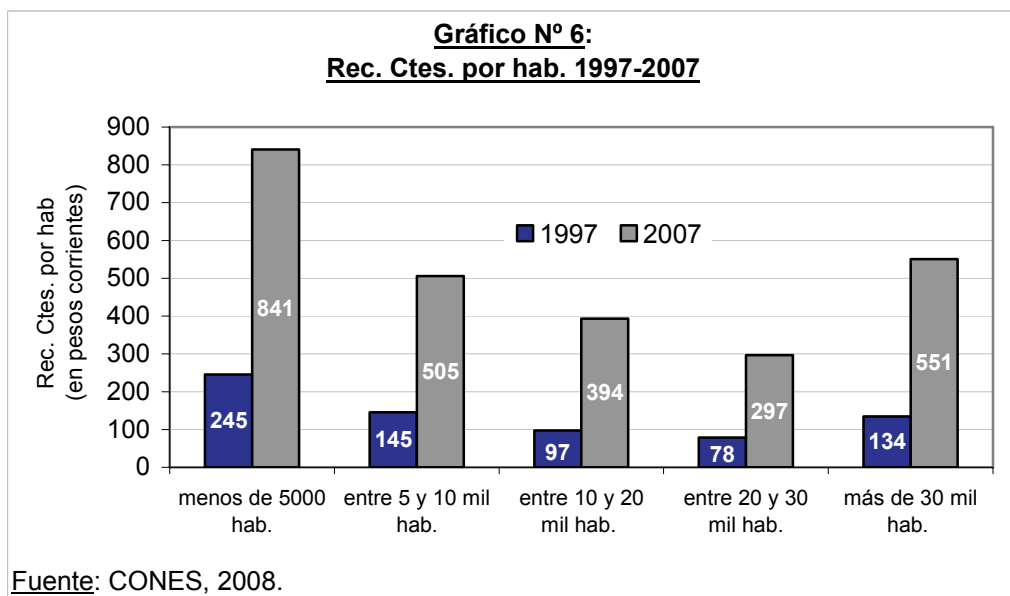
⁹ No existe información disponible para evaluar el comportamiento en un período más amplio.

Sin embargo, los valores particulares del indicador difieren del promedio. Más que un tercio de la muestra se encuentra por encima del promedio. Por un lado, los primeros en el ranking son General Capdevila, Charadai, Samuhú y Chorotis, cuyos recursos por habitante duplican aproximadamente al promedio. Por otro, los últimos en el ranking son General Pinedo, Las Breñas, El Sauzalito y Machagai, cuyos recursos por habitante son casi la mitad del promedio en los dos primeros casos y un tercio en los dos últimos.

Agrupando los municipios por cantidad de habitantes notamos que tanto en 1997 como 2007 los recursos por habitante son menores a medida que aumenta la población del municipio (Gráfico N° 6); salvo los municipios que superan los 30 mil habitantes, que son los que más recursos por habitante tienen luego de los más pequeños (de menos de 5 mil habitantes).

Esto da cuenta de una situación que se sostendría en el período analizado: los municipios que tienen entre 10 y 30 mil habitantes disponen de aproximadamente de la mitad de pesos por habitante para dedicar a bienes y servicios que los de menos de 5 mil.

Respecto a la evolución de los recursos por habitante a lo largo del tiempo, fue homogénea entre los diferentes rangos de población: su magnitud en 2007 era entre 3,5 y 4 veces la de 1997 en pesos corrientes.



iii.b) Ingresos Corrientes

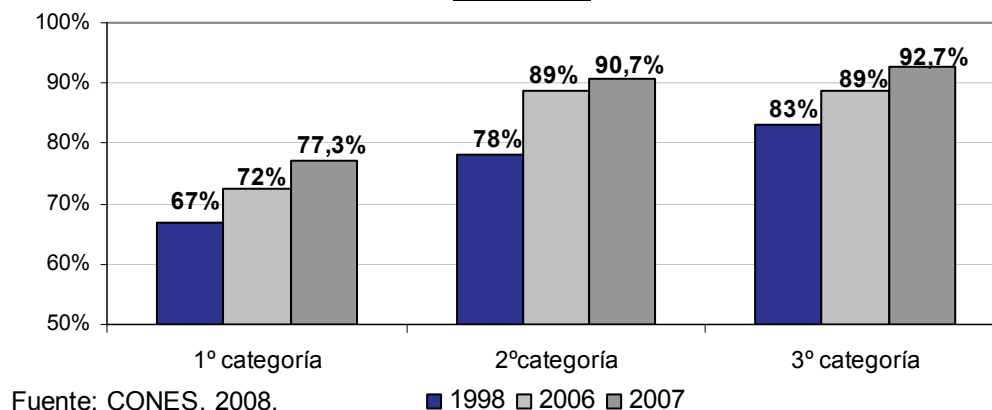
Los recursos corrientes se dividen en recursos de jurisdicción municipal y de otras jurisdicciones. A su vez, los recursos de jurisdicción municipal se dividen principalmente en tributarios, no tributarios y otros; y los de otras jurisdicciones

están conformados por *coparticipación de impuestos, coparticipación de impuestos de ejercicios anteriores y otros*.

Dentro de la estructura de los recursos corrientes la coparticipación del ejercicio es el componente más relevante. En 1998 implicaban en promedio 79% de los recursos corrientes, porcentaje que se incremento en 2007 a 89%, lo que pone de relieve que los recursos corrientes y totales dependen cada vez más de la coparticipación: esto se evidencia en que de 1998 a 2007 un 10% más de los recursos corrientes son coparticipación.

La importancia de la coparticipación en los recursos corrientes varía según la categoría de los municipios (ver Gráfico N° 7). Los municipios de tercera categoría se apoyan en mayor medida en esta fuente de recursos -tanto en 1998 como en 2007- que los de segunda, y los de segunda categoría en mayor proporción que los de primera; aunque se observa que se redujo la distancia en este sentido entre la segunda y la tercera categoría en el último año.

Gráfico N° 7:
Coparticipación / Rec. Ctes por categoría munic. 1998-2007
(promedio)

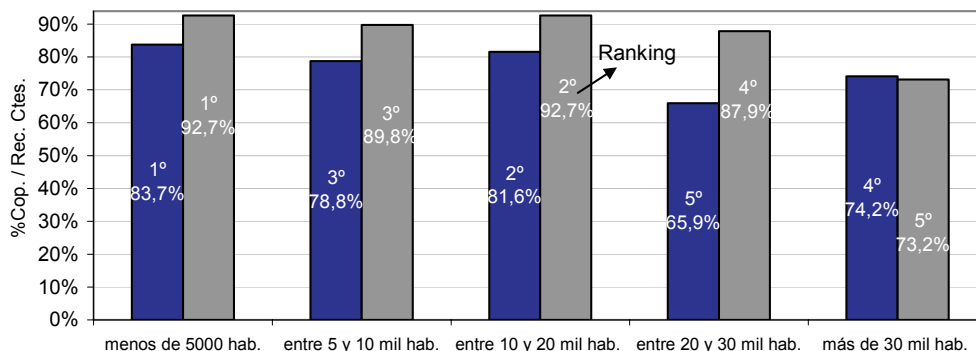


En contraste, las distintas categorías coinciden, como muestra el gráfico anterior, en que en todas aumentó significativamente el peso de la coparticipación a lo largo del período analizado: en 10% en la primera y la tercera categoría, y en 13% en la segunda categoría. Incluso se evidencia el incremento en los últimos dos años.

El Gráfico N° 8 exhibe el comportamiento de la coparticipación según el rango de población de los municipios. La coparticipación alcanza un mayor porcentaje de los recursos corrientes en los que tienen menos de 5 mil habitantes, tanto en 1998 como en 2007. En los municipios con población entre 20 y 30 mil habitantes es donde tiene menor peso en los recursos corrientes; pero experimentan un aumento notable de su relevancia en el período analizado. El único rango de población en el que no crece la coparticipación sobre recursos corrientes es en el de más de 30 mil habitantes, lo que podría explicarse porque

para 1998 contamos con información sólo de Barranqueras y para 2007 sólo de Resistencia.

Gráfico N° 8:
Coparticipación / Recursos Ctes. - Rango Población - 1998-2007



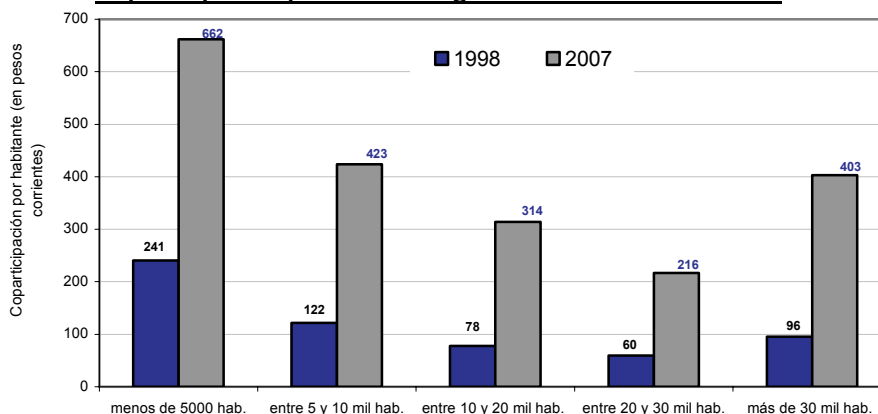
Fuente: CONES, 2008.

■ 1998 ■ 2007

Otro indicador que nos da una idea de la dimensión de la participación de impuestos a los municipios es su valor por habitante. El Gráfico N° 9 presenta este indicador según distintos rangos de población. Cuando pasamos del grupo de municipios con menor población a los de mayor, notamos una disminución de la coparticipación per capita. Esto se observa en 1998 y también en 2007, a excepción de los municipios de más de 30 mil habitantes que -a pesar de ser los que tienen más población -se encuentran en tercer lugar en 1998 y en 2007.

Por otra parte, los recursos de coparticipación por habitante aumentaron -en pesos corrientes- en todos los grupos de municipios según su población. Y estos aumentos fueron relativamente similares: la participación de impuestos per capita de 2007 es entre 3 y 4 veces la de 1998.

Gráfico N° 9:
Coparticipación por hab. - Rango de Población - 1998-2007



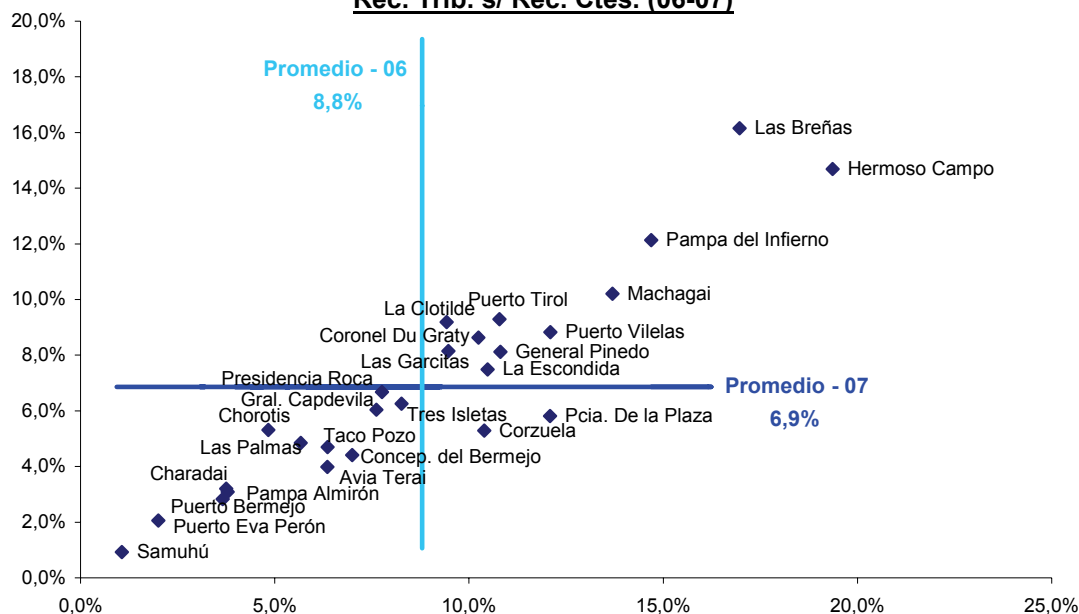
Fuente: CONES, 2008.

La segunda fuente de mayor relevancia de los recursos corrientes son los tributos (impuestos, derechos, tasas, etc.) de jurisdicción municipal: representan en promedio para 2006-2007 el 8,4% de los recursos corrientes. El peso de los tributos en los recursos corrientes varía de un municipio a otro y su importancia relativa viene disminuyendo en los últimos años. El promedio de la muestra pasa de 8,8% a 6,9% entre 2006 y 2007.

El Gráfico N° 10 muestra los tributos como porcentaje de los recursos corrientes para 2006 y 2007 para cada municipio. Hay que destacar que el problema de recaudación propia es estable en el tiempo, es decir, los municipios que en 2006 se encontraban por debajo del promedio, en 2007 se mantenían en la misma situación: esto sucede en 44% de la muestra.

Por otro lado si los municipios en 2006 estaban por encima del promedio, en 2007 la mayoría se situaba por debajo del promedio: sólo el 15% de la muestra sostenía su ubicación por encima del promedio en 2007. La muestra excluyó a Resistencia que tiene una razón de tributos sobre recursos corrientes del 30% para 2006 y 25% para 2007¹⁰.

Gráfico N° 10:
Rec. Trib. s/ Rec. Ctes. (06-07)



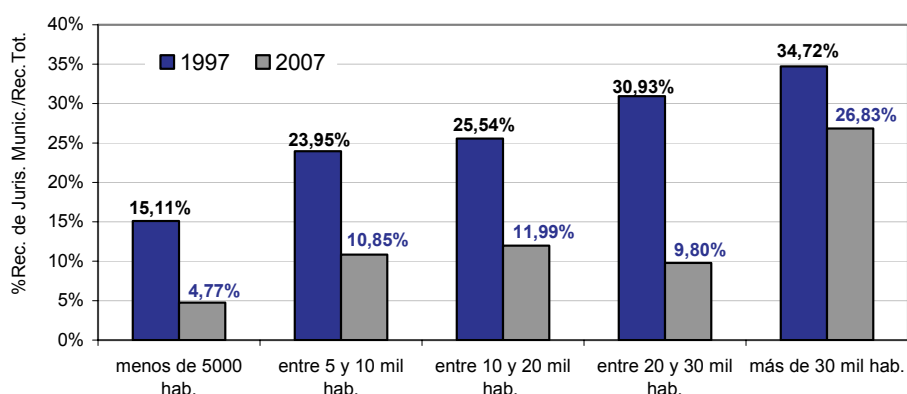
Fuente: CONES, 2008.

¹⁰ Al menos dos factores pueden explicar el crecimiento de la recaudación propia con el tamaño del municipio: a) la base imponible en los municipios más poblados es mucho más amplia (en términos de cantidad de población, viviendas y automotores, por ejemplo); y b) los municipios menos poblados están ubicados geográficamente en regiones ligadas a actividades agropecuarias cuyos tributos no pasan por la esfera municipal.

Hay que resaltar que los tributos municipales son la fuente mayoritaria de recursos de jurisdicción municipal: en el 75% de la muestra los tributos representan en promedio 85% o más de los recursos de jurisdicción municipal en los últimos dos años (2006-2007). De esta manera, si miramos el comportamiento de los recursos propios, estaremos observando la conducta de los tributos.

Los tributos vienen perdiendo importancia en los recursos corrientes respecto a la coparticipación. Si comparamos 1997 con 2007 vemos claramente como disminuyen los recursos propios como porcentaje de los corrientes (Ver Gráfico N° 11). Para tener una idea de lo representativa que fue la caída, en los municipios de menos de 5 mil habitantes los recursos de jurisdicción municipal como porcentaje de los corrientes fueron tres veces mayores en 1997 que en 2007; en los que tienen entre 5 mil y 10 mil habitantes fueron dos veces mayores, de la misma manera que en los que tienen entre 10 mil y 20 mil habitantes.

Gráfico N° 11:
Rec. de Juris. Munic. / Rec. Tot. 1997-2007



Fuente: CONES, 2008.

Para apreciar de otra manera la importancia de los recursos propios del municipio calculamos su magnitud por habitante: o sea, de cuántos pesos provenientes de jurisdicción municipal se dispone por habitante. El promedio para 2006-2007 es de \$41 por habitante. Nuevamente Resistencia es un caso especial, que a pesar de ser el municipio con mayor población, posee recursos propios por habitante de \$150, importe que casi duplica al segundo del ranking. En total sólo un tercio de la muestra se encuentra por encima del promedio.

Notamos la escasa importancia de los recursos propios comparando su magnitud por habitante con el monto por coparticipación. **En promedio para 2006-2007 la coparticipación es de \$473, más de 11 veces los recursos propios por habitante.**

iii.c) Ingresos de Capital

En la actualidad se advierte que los ingresos de capital¹¹ no son significativos para la mayoría de los municipios. Al observar el promedio de los recursos de capital como porcentaje del total para los últimos dos años descendió del 1,9% en 2006 a 1,4% en 2007. Otro dato considerable es que el 20% de los municipios muestreados no tienen ingresos de capital en ninguno de estos dos años.

Sin embargo adquieren cierta relevancia para algunos casos particulares, que son -en orden de importancia- Pampa Almirón (11% de los recursos totales en 2006 y 9% en 2007), Hermoso Campo (6% en 2006 y 4% en 2007) y Las Garcitas (4% en 2006 y 5% en 2007).

iii.d) Grado de Autofinanciamiento

El grado de autofinanciamiento es el porcentaje de las erogaciones totales que se cubren con recursos municipales. Haciendo el análisis por rango de población, tanto en 1999 como en 2007 se vislumbra que a medida que aumenta la población crece la porción del total de erogaciones financiadas con recursos propios (ver Gráfico N° 12); por lo que el incremento de la importancia de la recaudación al aumentar la población parecería ser un rasgo distintivo de los municipios de la muestra.

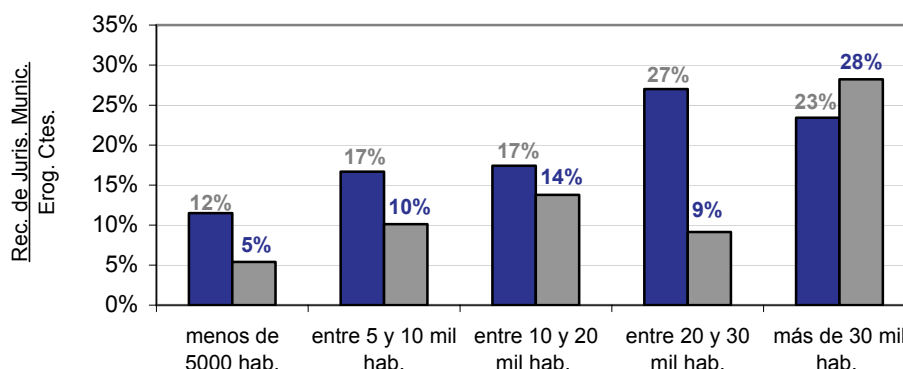
Al contrastar la situación de 1999 con la de 2007 se nota claramente una caída en el autofinanciamiento. **Los recursos municipales como porcentaje de las erogaciones totales caen para todos los rangos de población**, y en algunos casos significativamente. La excepción parece ser los municipios de más de 30 mil habitantes¹². Además, es importante destacar que el municipio de Resistencia evidencia un deterioro en su grado de autofinanciamiento, el cual viene decreciendo de forma constante desde 2004 a la fecha.

Algo particular sucede con los municipios que tienen entre 20 y 30 mil habitantes. En el año 1999 son los que en mayor medida se financiaron con recursos propios; y en 2007 su grado de autofinanciamiento cae a un tercio respecto de la situación de 1999.

¹¹ Los ingresos de capital son los que se originan en la venta, locación y explotación de los bienes del municipio.

¹² Aunque cabe aclarar que sobre 7 municipios de más de 30 mil habitantes, para 1999 tenemos información de 4 de ellos, entre los que no se encuentra Resistencia; y para 2007 contamos solamente con la información para Resistencia.

**Gráfico N° 12:
Grado de autofinanc. - Rangos de Población (1999-2007)**



Fuente: CONES, 2008.

■ 1999 ■ 2007

iii) Ahorro Corriente

El ahorro corriente¹³ mide la capacidad del municipio para financiar sus inversiones (es decir, las erogaciones de capital) y/o de repagar su deuda (hacer frente a las amortizaciones de la misma).

Para relativizar los valores del ahorro corriente -y facilitar la comparación entre municipios- lo expresamos como proporción de los recursos totales (ver Cuadro N° 4). El desempeño de los municipios de la muestra es un tanto dispar: para **2006 un tercio de la muestra atravesaba problemas de solvencia**, esto es, tenían ahorro corriente negativo; en tanto que en **2007 un cuarto de la muestra se encontraba en esta situación**. Solo 4 de 29 municipios mostraban sus cuentas en rojo tanto en 2006 como en 2007 (Hermoso Campo, Chorotis, La Escondida y Corzuela).

Considerando promedios apreciamos que **el ahorro corriente muestra una tendencia decreciente, puesto que en 2007 fue del 6% cuando en 2006 era del 9%**. En contraste con los casos anteriores, la mitad de los municipios de la muestra no sólo tiene resultado económico positivo, sino que se posiciona por encima de los promedios mencionados. Una mitad de los municipios de la muestra poseen ahorro positivo en ambos años.

¹³ También denominado resultado económico u operativo, se calcula como la diferencia entre recursos y erogaciones corrientes.

Cuadro N° 4: Ahorro Corriente			
Municipio	Categoría	Ahorro Cte. / Rec. Ctes.	
		2006	2007
Hermoso Campo	M2 ^a	-43%	-35%
Chorotis	M3 ^a	-13%	-11%
La Escondida	M2 ^a	-8%	-2%
Pampa Almirón	M3 ^a	-4%	4%
Taco Pozo	M2 ^a	-3%	8%
Tres Isletas	M2 ^a	-3%	14%
Corzuela	M2 ^a	-2%	-3%
Las Gracitas	M3 ^a	-2%	3%
Concepción del Bermejo	M2 ^a	-1%	1%
General Pinedo	M2 ^a	3%	1%
Las Breñas	M1 ^a	6%	-40%
Avia Terai	M2 ^a	8%	21%
Puerto Vilelas	M2 ^a	9%	12%
Samuhú	M3 ^a	12%	9%
Machagai	M2 ^a	12%	-10%
Coronel Du Graty	M2 ^a	12%	12%
Puerto Eva Perón	M3 ^a	12%	8%
La Clotilde	M3 ^a	12%	15%
Presidencia de la Plaza	M2 ^a	13%	35%
Resistencia	M1 ^a	14%	20%
Puerto Tirol	M2 ^a	14%	7%
Puerto Bermejo	M3 ^a	17%	14%
Presidencia Roca	M3 ^a	18%	11%
Charadai	M3 ^a	21%	19%
Pampa del Infierno	M2 ^a	21%	25%
General Capdevila	M3 ^a	44%	47%
El Sauzalito	M3 ^a	76%	-
Las Palmas	M2 ^a	-	-10%
Promedio		9%	6%

Fuente: CONES, 2008.

Si se quitan del ahorro corriente los intereses y gastos de la deuda, obtenemos el resultado operativo primario. Se lo calcula en el caso de que los intereses y gastos de la deuda sean de magnitud considerable, ya que integran los servicios de la misma, y podrían distorsionar la situación de solvencia de los municipios con alto endeudamiento o endeudados a altas tasas de interés. Dado que los municipios chaqueños en 2006 realizaban erogaciones por intereses y gastos de la deuda que en promedio eran 0,6% de los gastos corrientes y en 2007 de 0,2%, el análisis del ahorro corriente no se encuentra distorsionado por el importe en estos conceptos.

iv) Necesidad (Exceso) de Financiamiento

Este indicador es una forma de analizar el resultado financiero del municipio. Dado que el ahorro corriente puede ser destinado a cubrir las necesidades de inversión¹⁴, puede resultar insuficiente para cubrirlas. El municipio exhibe –entonces- una falta de fondos para solventar una parte o la totalidad de dichas erogaciones.

Justamente, la necesidad (o exceso) de financiamiento señala el monto de erogaciones totales que requieren ser financiadas, que no pudieron ser cubiertas con los recursos totales del municipio. Se calcula como la diferencia entre los gastos totales y los recursos totales. Por lo tanto, si su signo es negativo indica un superávit de recursos sobre gastos, o sea un exceso de financiamiento.

Para el análisis tomamos la necesidad (o exceso) de financiamiento como porcentaje de las erogaciones totales, lo que expresa qué porcentaje de éstas necesitan ser financiadas. **Más de la mitad de la muestra presenta necesidad de financiamiento en 2006 y en 2007: 65% de la muestra en el primer año y 55 % en el segundo.**

Como se observa en el Cuadro N° 5, algunos municipios pasan una situación de mayor insuficiencia de recursos que otros. Podemos agrupar los municipios con déficit entre quienes requieren financiamiento para 10% o más de las erogaciones totales y entre los que necesitan financiar menos de dicha proporción. El primer grupo en 2006 constituye el 46% de la muestra¹⁵, porcentaje que cae en 2007 a 30%.

Otro dato que advierte cierta debilidad financiera de algunos municipios es que en aproximadamente **40% de la muestra se observa necesidad de financiamiento tanto en 2006 como en 2007.**

Cuadro N° 5: Necesidad (o Exceso) de Financiamiento			
Municipio	Categoría	Necesidad de Financ. / Erog.Totales	
		2006	2007
Hermoso Campo	M2 ^a	28,9%	34,9%
Puerto Tirol	M2 ^a	25,5%	10,3%
La Clotilde	M3 ^a	19,5%	5,8%
Las Gracitas	M3 ^a	14,6%	-5,8%
Presidencia de la Plaza	M2 ^a	13,9%	-3,4%
Chorotis	M3 ^a	13,3%	9,8%

¹⁴ En rigor, el ahorro corriente mas los recursos de capital conforman los fondos que pueden invertirse. Dada la insignificancia de los recursos de capital respecto del total, es omitido en el análisis.

¹⁵ Incluimos en este grupo a La Escondida y Pampa del Infierno en 2006, con 9,5% y 9,7%, y a Chorotis en 2007, con 9,8%, por su gran proximidad con el límite inferior que define el grupo y por su lejanía respecto a los valores de los municipios del otro grupo.

Cuadro N° 5: Necesidad (o Exceso) de Financiamiento			
Tres Isletas	M2 ^a	13,1%	-8,9%
Corzuela	M2 ^a	10,8%	17,9%
Taco Pozo	M2 ^a	10,5%	3,5%
Concepción del Bermejo	M2 ^a	10,3%	7,5%
La Escondida	M2 ^a	9,7%	4,0%
Pampa del Infierno	M2 ^a	9,5%	18,6%
Las Breñas	M1 ^a	6,7%	38,2%
Avia Terai	M2 ^a	5,4%	-3,8%
General Pinedo	M2 ^a	2,5%	5,8%
Machagai	M2 ^a	0,3%	17,4%
Resistencia	M1 ^a	0,3%	-5,3%
Coronel Du Graty	M2 ^a	-1,2%	0,3%
Samuhú	M3 ^a	-1,6%	-4,0%
Pampa Almirón	M3 ^a	-3,7%	-7,9%
Puerto Eva Perón	M3 ^a	-4,0%	-0,5%
Puerto Vilelas	M2 ^a	-7,8%	-7,7%
Charadai	M3 ^a	-10,3%	-2,1%
General Capdevila	M3 ^a	-13,3%	-16,6%
Presidencia Roca	M3 ^a	-13,9%	2,8%
Puerto Bermejo	M3 ^a	-14,1%	-8,6%
Las Palmas	M2 ^a	-	19,6%

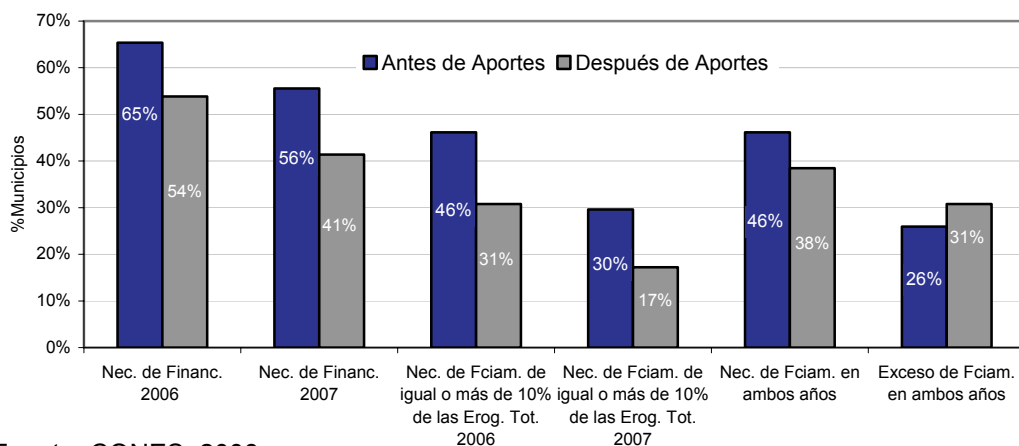
Fuente: CONES, 2008.

Para financiar este déficit, los municipios deben endeudarse o recurrir a fondos del gobierno provincial y/o nacional. Las transferencias que ejecutan los niveles superiores de gobierno a los municipios corresponden a lo que anteriormente denominamos aportes. Podemos ver cómo afectan estos aportes a la situación financiera de los municipios analizando la necesidad de financiamiento después de recibirlos (ver Gráfico N° 13).

Una vez que consideramos los aportes, el porcentaje de municipios con necesidad de financiamiento cae en ambos años: en 2006 de 65% a 53% y en 2007 de 55% a 41%. Otro dato que revela cierta **dependencia financiera** municipal, es que luego de los aportes, la cantidad de municipios que requieren financiar 10% o más de sus erogaciones disminuye en buena medida: de 46% a 30% en 2006 y de 29% a 17% en 2007.

Esta circunstancia restringe la autonomía municipal, ya que en parte están supeditados financieramente a la discrecionalidad de los niveles superiores de gobierno. Exponen una realidad distinta los municipios que cuentan con exceso de financiamiento en ambos años antes de percibir aportes (un cuarto del total de la muestra).

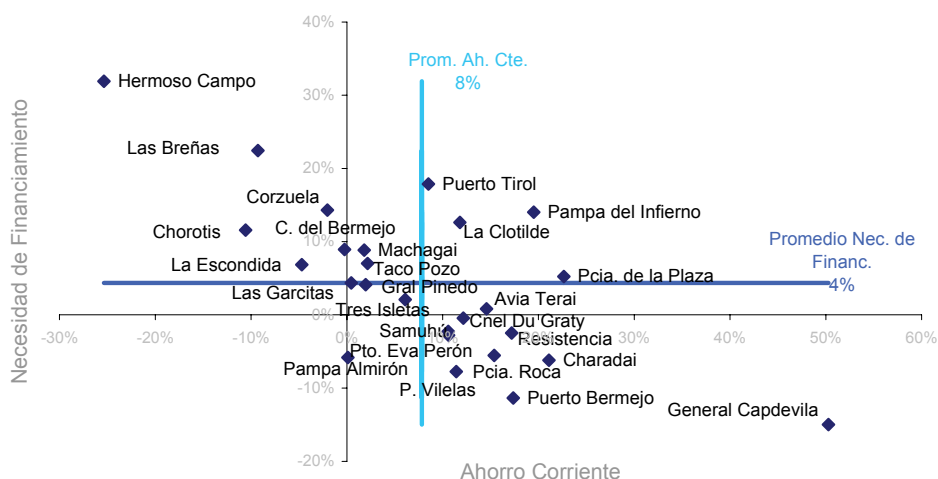
Gráfico N° 13:
Aportes y Necesidad de financiamiento



Fuente: CONES, 2008.

Que los municipios tengan necesidad de financiamiento significa o que están invirtiendo de tal forma que necesitan financiamiento¹⁶ o que el remanente de recursos luego de los gastos corrientes (i.e. el ahorro) es exiguo para hacer frente a las erogaciones de capital que como mínimo deben efectuarse. En el gráfico N° 11, aparece cierta evidencia sobre qué sucede al cruzar el ahorro corriente de cada municipio con su necesidad de financiamiento¹⁷.

Gráfico N° 14:
Ahorro Corriente y Necesidad de Financiamiento



Fuente: CONES, 2008.

¹⁶ Una cuestión distinta, pero vinculada, es si las inversiones justifican el mayor endeudamiento.

¹⁷ Tomamos como indicador para cada municipio el promedio 2006-2007 del ahorro corriente y de la necesidad de financiamiento como porcentaje de las erogaciones totales.

El 70% de la muestra si se encuentra por debajo del promedio en ahorro corriente, está por encima del promedio en la necesidad de financiamiento, y viceversa. Estos están representados en el Gráfico N° 14 por puntos que se sitúan en la zona sudeste, en el primer caso, y en la zona noroeste, en el segundo. Esto señala que en la mayoría de la muestra, la cuantía del ahorro corriente indica si el municipio tendrá necesidad o exceso de financiamiento.

v) Grado de Cumplimiento Presupuestario

El funcionamiento del proceso presupuestario que implica la elaboración, discusión, aprobación e implementación determina en gran medida el comportamiento fiscal municipal. Presupuestos elaborados con precisión, oportunidad y de manera consensuada redundan en una eficaz y eficiente asignación de recursos.

El presupuesto, en tanto herramienta de planeación de las políticas públicas, es el documento en el que se prevén los ingresos a obtener y establecen las erogaciones a realizar. El grado de cumplimiento presupuestario indica cuánto de lo proyectado se ha cumplido efectivamente. Entonces puede suceder que existan desvíos de lo presupuestado, por diversas razones, muchas de las cuales son impredecibles y/o no están bajo el control de quienes se encargan de la elaboración del presupuesto y de la ejecución del mismo.

No obstante, si los encargados de elaborar y de ejecutar el presupuesto utilizarán toda la información disponible, lo ejecutado no debería desviarse considerablemente de lo presupuestado, salvo que se presenten situaciones extraordinarias. La proporción que representa lo ejecutado (erogado o recaudado) respecto a lo presupuestado nos brinda una idea de la medida en la que se cumple el presupuesto de gastos y el cálculo de los recursos.

En cuanto a los recursos, si observamos el grado de cumplimiento de la cuenta agregada “recursos corrientes” en promedio se acercó bastante a lo previsto: en 2006 fue de 85% y en 2007 de 90% en promedio de los municipios de la muestra. Esto puede explicarse -en gran medida- atendiendo a que el cálculo de coparticipación -el componente más significativo de los recursos corrientes- no sólo se ajusta bastante bien a lo que sucede finalmente, sino que muchas veces subestima el monto de coparticipación que efectivamente reciben¹⁸.

Ahora, las previsiones de recursos caen notablemente si observamos lo que sucede con los **tributos: se recaudó menos de la mitad** –en promedio- **que lo que se prevé**, tanto en 2006 como en 2007.

Respecto de las cuentas de erogaciones, el cumplimiento presupuestario de las erogaciones corrientes es del 85% en promedio para 2006 y 2007. De nuevo, esto se explica casi en su totalidad porque los componentes preponderantes de las erogaciones corrientes tienen un alto grado de cumplimiento: las erogaciones en

¹⁸ Lo planteado se manifiesta en que en promedio el cumplimiento fue de 95% en 2006 y de 104% en 2007.

personal y en bienes y servicios no personales, que en promedio para 2006-2007 se cumplen en 80% y en 82%, respectivamente.

Sin embargo, los intereses y gastos de la deuda - que tienen una pequeña ponderación en las erogaciones corrientes- se cumplen en bastante menor medida: en promedio para 2006-2007 a penas 40% de los intereses y gastos de la deuda que se planean pagar se ejecutan finalmente. Y el cumplimiento de la planificación de estas erogaciones, aunque no sea importante en el total, sí lo es en cuanto a que se relaciona a cómo se administra la deuda del municipio.

De esta misma manera la planificación y ejecución asume una importancia especial en las erogaciones de capital que en promedio para 2006 y 2007 sólo se ejecutaron en un 54%. Concretamente, en las erogaciones en bienes de capital y en la construcción es donde se presenta este bajo grado de cumplimiento: 50% en el primer caso y 57% en el segundo, en promedio para 2006 y 2007.

2.c) Principales Resultados

A modo de conclusión podemos resumir el cuadro de situación fiscal municipal a partir de las siguientes características:

- El gasto creció un 25,26% considerando valores nominales entre 2006 y 2007. Los recursos totales crecieron un 25,65% en el mismo período.
- El 87% de las erogaciones corresponden a gastos corrientes. El gasto de capital, en niveles, es bajo.
- Los municipios de tercera categoría gastan entre un 60 a un 80% más que los restantes en términos per capita.
- El gasto en capital es la variable de ajuste. Cayó a la mitad en 2001 (respecto de 1997). Los gastos corrientes disminuyeron solo un 1% en el mismo período.
- Más de la mitad de las erogaciones se destinan a gastos en personal. Si sumamos bienes y servicios no personales, alcanzan más del 75% del total de erogaciones.
- Erogaciones de la deuda: los municipios más grandes están tienen dos veces más erogaciones por este concepto que los más chicos (de 2º y 3º cat). El los últimos dos años éstos últimos disminuyeron las erogaciones por deuda. Los de 1º cat. la incrementaron.
- Los ingresos municipales están conformados por:
 - De Jurisdicción Municipal
 - Tributarios: 8,6%
 - No Tributarios: 0,7%
 - Otros: 0,1%

-
- De Otras Jurisdicciones
 - Coparticipación del Ej.: 89,9%
 - Coparticipación de Ejercicios Ant.: 0,7%
 - La importancia de la coparticipación en la estructura de ingresos es creciente: pasó del 79% al 89% como proporción de los ingresos corrientes entre 2006 y 2007.
 - En esos mismos años los recursos propios -en promedio- representan el 8,4% de los ingresos corrientes. La participación es estable: el que recauda poco un año no mejora al año siguiente. También es un problema creciente: la capacidad para recaudar es cada vez menor.
 - Mirando coparticipación y recaudación propia municipal (ambos per capita), encontramos que la primera es en promedio 11 veces la segunda.
 - Los recursos de capital tienen una baja participación en los ingresos totales. Pasaron del 1,9% en 2006 a 1,4% en 2007.
 - El Grado de autofinanciamiento es cada vez menor: los recursos municipales tienen menos capacidad para financiar las erogaciones totales. En una década, el indicador cayó considerablemente para todos los municipios.
 - El nivel de Ahorro Corriente (resultado operativo del municipio) viene en descenso. Pasó del 9 al 6% entre 2006 y 2007. En los mismos años la mitad de la muestra mostró resultados positivos.
 - Necesidad de financiamiento: en los dos últimos años, 6 de cada 10 municipios en promedio tienen resultados financieros negativos. Y 4 de cada 10 tuvieron necesidad en 2006 y 2007.
 - El grado de cumplimiento presupuestario de los “recursos corrientes” se acercó bastante a lo previsto: en 2006 fue de 85% y en 2007 de 90% en promedio.
 - Mientras la ejecución de los montos por coparticipación es a veces subestimada, la cuenta de tributos propios muestra que se cumple solamente con menos de la mitad –en promedio- que lo que se prevé, tanto en 2006 como en 2007.
 - El cumplimiento presupuestario de las erogaciones corrientes es del 85% en promedio, mientras que el de las erogaciones de capital es un 54%.
-

3. Lecciones del estudio de los EEP de los Municipios del Chaco

3.a) Instituciones Presupuestarias y Conducta Fiscal Municipal

En el plano del discurso es común el reconocimiento de la importancia de las instituciones en general, y de las presupuestarias en particular, a cualquier nivel de gobierno.

La atención se pierde cuando no existen fundamentos concluyentes acerca de la necesidad de fortalecerlas, mejorándolas o reformándolas completamente, por cuanto implican emprender un proceso de reforma cuyos costos pueden superar los beneficios a corto o mediano plazo, especialmente en el escenario político.

Pasar del plano del discurso al plano de la acción es el punto decisivo al cual este documento pretende aportar con el análisis del comportamiento fiscal de los municipios y del rol que juegan las principales instituciones presupuestarias en el mismo.

Las denominadas “instituciones presupuestarias” se conforman por el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas en función de las cuales se elaboran, discuten, aprueban e implementan –i.e. el *proceso presupuestario*– los presupuestos. Estas instituciones no son un fin en sí mismas sino que constituyen un fragmento de las reformas enmarcadas en un conjunto más amplio, las “reformas del estado”. Se incorporan a las reformas electorales, del sistema de partidos políticos o de descentralización.

La importancia del proceso presupuestario radica en la capacidad potencial del presupuesto como herramienta para la planificación y ejecución de políticas públicas. La pérdida sistemática de esta capacidad parece ser el rasgo distintivo en los municipios chaqueños.

De este modo, al determinar la manera en que el proceso presupuestario se lleva a cabo, las instituciones presupuestarias constituyen un factor explicativo del comportamiento de los gobiernos municipales respecto de la administración de sus finanzas públicas¹⁹, sea mediante la imposición de restricciones, la distribución de poder, de responsabilidades o de información entre los actores que intervienen. Con reglas de juego claramente definidas y estables en el tiempo podrían esperarse comportamientos del mismo carácter. Como describimos, el caso municipal chaqueño evidencia comportamientos poco estables en los últimos años.

¹⁹ Determinan fundamentalmente el tamaño del gasto público (y por consiguiente el resultado operativo y financiero) y la composición del mismo.

Estas reglas suelen ser relativamente estables en el tiempo, al menos en el mediano plazo (una década o más), de modo que pueden ser consideradas relativamente fijas. Dado que tiene costos modificarlas y el proceso puede ser complejo, las existentes tienen que ser muy insatisfactorias para que valga la pena cambiarlas. Hay un fuerte sesgo hacia el status quo en las reformas institucionales (en el sentido de no encarar las reformas). Ésta situación en un marco de resultados poco satisfactorios pone en evidencia la necesidad de la reforma.

La estabilidad de las instituciones presupuestarias (necesaria para un funcionamiento eficiente) no implica que no puedan estar en un cambio permanente. Pero los cambios que deben producirse tienen que ser continuos, incrementales, de modo que las modificaciones institucionales resultantes no alteren el contexto general en el cual se negocian y definen las reformas.

No obstante, hay que considerar que si bien a corto plazo pueden –y deben– modificarse las normas que regulan el comportamiento fiscal municipal (nuevas leyes, resoluciones, etc.), existe un conjunto de procedimientos informales (*formas de hacer las cosas*) cuya modificación llevará un período mayor de tiempo y necesita ser complementado con otras políticas (capacitación, control, asistencia técnica, entre otras).

Además, las reformas de las instituciones presupuestarias se reconocen como necesarias aunque no suficientes, en tanto sus efectos (en los resultados fiscales, principalmente) pueden verse alterados por la modificación (o no) de otras instituciones. Entonces, reconocer hasta qué punto la no-reforma o su funcionamiento ineficiente pueden explicar los resultados fiscales mencionados en la primera parte resulta difícil de identificar.

Son numerosos los estudios que consignan la importancia de las instituciones en el comportamiento fiscal de los países: cuanto más sólidas las instituciones presupuestarias mejores los resultados fiscales. Una primera aproximación nos indica que el camino a recorrer en mejorar la situación fiscal municipal debería empezar en el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias de modo de reducir la probabilidad de resultados fiscales ineficientes.

Por último, en el proceso presupuestario están involucrados una diversidad de actores con lógicas de acción diferentes. Éstas lógicas conforman las estrategias de los actores participantes cuya interacción se enmarca en las reglas de juego dispuestas. Pero al mismo tiempo, la interacción hace que la estrategia que siguen los actores vaya dando forma al funcionamiento institucional.

Esta característica del proceso –i.e. la diversidad– puede ser un aspecto positivo en tanto se logre consensuar una definición de la necesidad y el destino de los recursos públicos. Intendentes, Concejales, grupos de interés y sociedad en general juegan un papel determinante en el proceso. Por el mismo carácter, la diversidad puede jugar en contra cuando la multiplicidad de actores es tal que no pueda alcanzarse un acuerdo generalizado.

3.b) El Funcionamiento de las Instituciones Presupuestarias en el Chaco

El procesamiento y análisis de la información contenida en los Estados de Ejecución Presupuestaria de los municipios del Chaco presenta una serie de características que ayudan a comprender cómo se produce el proceso presupuestario y de qué manera funcionan las instituciones presupuestarias elementales.

Principalmente, se desprenden dos situaciones evidentes: la dificultad de acceder a la información pública y la ineficacia de un esquema de control y sanción.

La transparencia en el acceso a la información en general y la fiscal en particular, puede considerarse como una importante institución que contribuye a dos fines: reducir el espacio a la discrecionalidad y corrupción; así como a fortalecer una gestión de gobierno más visible para todos los ciudadanos (reforzar el control).

La experiencia muestra que los cuatro pilares sobre los que se asienta la transparencia fiscal son considerablemente débiles: a) no hay una clara definición de funciones y responsabilidades dentro de la estructura municipal; b) el acceso a la información es complejo; c) tampoco se aprecia transparencia en la elaboración, publicación y ejecución del presupuesto; y d) como consecuencia de lo anterior, la integridad de la información puede no estar garantizada.

La situación anterior se retroalimenta dado que no existen incentivos a cambiar el comportamiento. Existe un común denominador de los problemas: la debilidad del control y de sanción efectiva.

Si funcionara el control interno de las finanzas públicas o si fueran suficientes los mecanismos de sanción existentes, disminuirían notablemente las irregularidades y el comportamiento fiscal se aproximaría al óptimo. Si funcionara correctamente el control externo sucedería algo similar, pero dicho control debe hacerse sobre la base de información oportuna y de calidad, una deficiencia general de los municipios. El mero control de las cuentas presentadas –aunque necesario- no alcanza para superar este problema.

El control ciudadano tampoco opera a este nivel debido a la misma imposibilidad de acceder a información y a la ausencia de mecanismos de difusión acordados²⁰ (como la elaboración de indicadores periódicos). Incluso desde otros niveles de gobierno y organismos se desconoce acerca del grado de cumplimiento de los presupuestos municipales y de las obligaciones de éstos.

²⁰ Ningún municipio tiene publicados sus estados de ejecución presupuestaria en página web, por ejemplo.

Entonces, del análisis se aprecia un **alto margen de discrecionalidad** tanto en el proceso de presupuestación como en la ejecución presupuestaria. Algo similar sucede con la publicidad y transparencia de la información. A modo de ejemplo, del total de ejecuciones procesadas, la presentación de la información es completamente dispar, evidenciándose la ausencia de un formato unificado con las consecuentes dificultades que este hecho plantea para el seguimiento y control presupuestario. En algunos casos la presentación carece de una estructura clara para distinguir entre cuentas principales y subcuentas²¹.

La **ausencia o deficiencia del control** –tanto interno como externo– genera incentivos para sostener e incrementar la discreción. Las ejecuciones presupuestarias no se confeccionan respetando los tiempos dispuestos por la normativa vigente. Tampoco se presentan oportunamente. Una razón es que existen diferencias marcadas entre los responsables de la generación y/o difusión de la información entre municipios, e incluso dentro de diferentes áreas de un mismo municipio. El desconocimiento y la desinformación en los responsables, la insuficiente disponibilidad de recursos tecnológicos y la falta de coordinación con otros niveles de gobierno dificultan aún más el acceso a la información²².

Podemos entonces mencionar un tercer rasgo: la **carencia de capacidades locales**. Los municipios no tienen las herramientas necesarias (computadoras, programa específico, normas claras) para poder realizar su tarea de manera más eficiente. Además, presentan limitaciones severas en la disponibilidad de recursos humanos capacitados, principalmente en los municipios de menor tamaño. Esta característica es sumamente relevante por cuanto cualquier intento de reforma en el funcionamiento institucional se encontrará con fuertes oposiciones, lo que reduce su probabilidad de ser implementada con éxito.

Como corolario se desprende la constante incapacidad de asignar y gestionar eficaz y eficientemente los recursos públicos, se refuerzan las barreras para acceder a la información en tiempo y formas adecuadas, y se continúa en un círculo de viciosa sistematización de comportamientos irregulares.

3.c) Acciones y Consideraciones para la Reforma

El proceso presupuestario formal surge por la necesidad de consensuar la heterogeneidad de intereses, objetivos y restricciones sociales. Diferentes lógicas de acción en los actores (en nuestro caso el Poder Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante, la sociedad en general, etc.) participan del proceso, por lo cual la interacción entre todos ellos está fuertemente determinada por las instituciones que rigen su comportamiento e interacción.

²¹ En el Anexo I se presenta una breve descripción de los errores más frecuentes detectados en la conformación y presentación de las ejecuciones presupuestarias.

²² En el Anexo II se comenta brevemente acerca del proceso de obtención de información municipal para este trabajo.

Resultados fiscales insatisfactorios -actuales o pasados- no necesariamente implican que las instituciones presupuestarias básicas deban ser cambiadas, porque hacerlo no es fácil y tiene costos considerables. El eje es reconocer que más allá que exista una relación entre la conducta fiscal y el funcionamiento institucional, **si las reglas de juego no están claras entonces es necesario –al menos- una revisión de las mismas.**

El primer punto de consenso debería involucrar al gobierno provincial y a todos los gobiernos municipales. La carencia de coordinación entre los distintos niveles de gobierno es la causa primera de que los cambios a una escala no se efectivicen en otra inferior y la ejecución de las reformas se diluyan en el tiempo. Se debe **consensuar para evitar la conflictividad y acelerar los tiempos de la reforma.**

Pautas macro generales, precisas y fáciles de implementar y monitorear para la elaboración y ejecución de los presupuestos tienen que constituir el núcleo del primer conjunto de acuerdos.

Pero es necesario que las nuevas reglas sean rigurosas, porque de lo contrario carecerán de la credibilidad necesaria para funcionar efectivamente. Particularmente importantes son aquellas modificaciones que alteren o puedan alterar las transacciones políticas, en tanto generen incentivos a mejorar las relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno, y horizontalmente dentro del nivel municipal.

Aunque la severidad en los procedimientos, controles y sanciones no asegura una sana conducta fiscal, es primordial dotar de mayor transparencia al proceso presupuestario. Es necesario que se reduzcan los márgenes a la *“contabilidad creativa”*²³. En general se desconoce cómo se ejecutan los presupuestos y en muchos casos ese desconocimiento conlleva comportamientos que refuerzan la confusión e imponen barreras al control.

Porque es necesario evitar la discrecionalidad en la utilización de los recursos públicos, porque las reglas de juego actuales están siendo inefectivas, porque no son implementadas, o porque siendo implementadas es fácil y/o no tiene costos eludirlas, porque se necesitan generar los mecanismos adecuados de control y aplicación, es fundamental establecer una agenda de reformas.

Al mismo tiempo, el proceso de reforma de las instituciones presupuestarias, considerado necesario aunque insuficiente, debe emprenderse porque contribuirá a **abrir el debate para que aparezcan nuevas transacciones políticas y otras reformas puedan ser promovidas** (por ejemplo la modificación del régimen de coparticipación de impuestos provinciales, tema reiterado de la agenda entre provincia y municipios).

²³ Hace referencia al aprovechamiento de las posibilidades que otorgan las normas contables respecto de la presentación de la información. “Esconder” obligaciones (deudas) o sobrestimar erogaciones son algunos de los aspectos presentes en nuestro análisis.

Las reformas que tuvieron éxito contemplaron como principales ejes la definición de metas claras y explícitas, enfatizando el acceso a la información pública y estableciendo indicadores básicos para una gestión por objetivos.

A partir de la experiencia del análisis del proceso presupuestario y el comportamiento fiscal municipal, el CONES propone iniciar el debate de la reforma centrando la discusión alrededor de tres ejes principales²⁴:

1º) Reforzar los mecanismos de control ya establecidos para modificar la estructura de incentivos actuales que juegan en contra de un comportamiento fiscal responsable.

El rol que le cabe al Tribunal de Cuentas provincial es fundamental, no solo en el control de la rendición de cuentas y la corrección de irregularidades, sino también en facilitar el acceso a la información pública de la administración municipal.

2º) Establecer un organismo o agencia permanente abocado a la fijación y control de estándares mínimos a cumplir por parte de los municipios, con funciones de auditoría externa.

El marco establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal puede considerarse como el punto de partida para iniciar las reformas institucionales necesarias.

En este sentido, algunos organismos internacionales (BID, CEPAL) están poniendo cada vez mayor atención a las reformas institucionales y de gestión municipal a partir de los cuales puede articularse la asistencia.

3º) Homogeneizar la recolección, procesamiento y difusión de la información reconociendo las diferencias horizontales en las capacidades institucionales y administrativas de los municipios.

Obligar a la presentación periódica de la información de origen y destino de los recursos públicos puede constituir un mecanismo eficiente de presión pública hacia mayor transparencia en la gestión.

Poner en funcionamiento efectivo el Sistema de Información Municipal –u otro sistema similar- debería fijarse como una prioridad a corto plazo.

Si bien los resultados cuantitativos (reducción del gasto, ampliación del superávit fiscal, incremento de recursos propios, entre otros) son fundamentales y necesarios, el objetivo debería plantearse en términos de **mejorar los espacios de cooperación entre los actores que aseguren la sustentabilidad de las reformas** (no solo presupuestaria) a largo plazo.

²⁴ Estos ejes no pretenden constituirse en líneas de políticas a aplicar sino delimitar los espacios donde deben generarse las discusiones a partir de las cuales se definirán las acciones a seguir.

Estas acciones requieren necesariamente ser acompañadas por otras reformas. Mejor control y mayor transparencia en la información pública implica mejorar la forma de elaborar y evaluar políticas y coadyuvar a generar credibilidad a los gobiernos municipales.

El CONES presenta este documento como un primer avance en los estudios fiscales municipales de la provincia. Se reconocen todavía varias discusiones por dar, no solo en el ámbito de las reformas del estado: la reforma del régimen de coparticipación, de los sistemas de representación, entre otras.

Finalmente, el CONES plantea la necesidad de generar los espacios de consenso necesarios para discutir las soluciones que el Chaco necesita. Dar inicio y continuidad a las discusiones -debidamente fundamentadas- donde la pluralidad de actores tenga lugar es un rol que el CONES asume como propio.

Consideraciones Metodológicas

Tanto en el caso de los ingresos como de gastos se registró el importe presupuestado, es decir, los ingresos que se prevé obtener y los gastos que se planea realizar, y como “ejecutado” los importes de los ingresos efectivamente recaudados. En el caso de los gastos, registramos como “ejecutado” los importes devengados de gastos. Optamos por cargar también los importes “pagados”. Se justifica en que “lo devengado” refiere a una noción económica, ya que los gastos que se devengan son aquellos que deben pagarse porque han sido recibidos los bienes o servicios relacionados a la erogación y, por lo tanto, son asignados para generar servicios o bienes públicos. Por otro lado, “lo pagado” hace referencia a una noción financiera, es decir, a la salida de fondos vinculada a una erogación.

La información solicitada a los municipios abarcaba los años 2003 a 2007. En unos pocos casos pudo obtenerse la información completa (ver Anexo II). La mayoría de los municipios remitieron la información solicitada en formato impreso.

Por otro lado, se contó con datos en serie para las principales variables desde 1997 a 2002 -también parcialmente completos- provenientes un trabajo de investigación detallado en la bibliografía.

En cuanto al procesamiento de la información, se utilizó recurrentemente el importe de las variables como porcentaje del total en el que se agrega, debido a las diferencias en el nivel de las variables que se observan entre los municipios por su tamaño poblacional y/o económico.

La utilización de *valores promedio*, se justifica en que el objetivo del trabajo: analizar el comportamiento general de los municipios y de los agregados relevantes (por categorías o por rangos de población); aún así, cuando corresponde mencionamos los casos particulares.

También se llevo a cabo una proyección de la población de los municipios del Chaco para calcular los valores por habitante de las variables, debido a que los últimos datos disponibles se remontan al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001. La proyección consistió en aplicar a los datos de 2001 la tasa de crecimiento intercensal de la población del período 1991-2001 para cada municipio.

Todos los indicadores fueron calculados con los valores nominales de las variables. Esto se debe a que los importes no fueron deflactados, es decir, no fueron convertidos a pesos constantes de un año base.

En el análisis una aclaración semántica importante es la distinción entre **Ingresos Totales** y **Recursos Totales**. Los Ingresos Totales se componen por la suma que percibe el municipio por todos los conceptos: estos son Recursos Totales, Aportes y Uso del Crédito. Es decir, los Recursos Totales son parte de los Ingresos Totales. Por su lado, los Recursos Totales resultan de la suma de los Recursos Corrientes y de los Recursos de Capital. Los Recursos Corrientes son los que perciben por impuestos, tasas y derechos municipales, por infracciones y

contravenciones, y por regímenes de coparticipación. Los Recursos de Capital son los originados en la venta, locación y explotación de los bienes del municipio.

Finalmente, los **Aportes** constituyen los fondos recibidos del gobierno provincial, nacional u organismos internacionales y que no deben implicar un compromiso de devolución; y si deben ser reintegrados, no devengan intereses. El **Uso del Crédito** corresponde a los fondos que provienen de préstamos a los municipios.

Aquí es pertinente decir que no se tuvieron en cuenta para el análisis las denominadas *Cuentas Especiales*²⁵, ya que son los recursos provenientes de convenios firmados con Organismos Provinciales, Nacionales e Internacionales para la atención de programas específicos. Es decir, tienen destinos específicos, por lo que se traducen en erogaciones específicas (también expuestas en Cuentas Especiales). Por lo tanto, el municipio no decide unilateralmente sobre la asignación de estos recursos.

En cuanto a la carga de la información de las ejecuciones presupuestarias, el esquema empleado se adjunta en el Anexo IV.

²⁵ El Tribunal de Cuentas las denomina Aportes Especiales; para evitar confusión con lo que en este trabajo denominamos Aportes, empleamos el nombre de Cuentas Especiales.

Referencias Bibliográficas

- BID (1998), "Desarrollo de los Gobiernos Locales. Perfil de una Estrategia", Departamento de Desarrollo Sostenible, Mimeo.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). "Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales en México: ¿un obstáculo para la descentralización?. Gestión y Política Pública. Año XIII, número 03. Centro de Investigaciones y Docencias. México.
- Constitución Nacional 1853-1994.
- Constitución Provincial 1957-1994.
- Decreto N° 1.217, año 1988. Normas Reglamentarias de la Ley N° 3.188.
- Documentos presentados en el XV Seminario de Política Fiscal: "Una Evaluación de los Procesos de Descentralización Fiscal", (2003); Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES - CEPAL; Chile.
- Entrevistas a funcionarios de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, de Hacienda, miembros del Tribunal de Cuentas del Chaco y funcionarios municipales.
- Filc G. y Scartascini C. (2006). "El Estado de la Reforma del Estado: Instituciones Presupuestarias". Office of Evaluation and Oversight - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gavin, M. y Perotti, R., (1997); "Fiscal Policy in Latin America"; Inter-American Development Bank, Columbia University y CEPR.
- IERAL – Fundación Mediterránea (2007). "Construyendo las bases para una mayor transparencia de las cuentas públicas". 1º parte: Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en los municipios argentinos – Segunda medición anual. Documento de Investigación, Año 27 – Edición N° 46.
- Indicadores Municipales (2003) - Los Municipios del Chaco; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Instituto Nacional de la Administración Pública; Información sobre Municipios; Cao H. y Vaca A.; SERIE INAP - AAG DNEYD – CEPAS.
- Ley 3.188, año 1988. Fondo de Participación Municipal.
- Ley N° 24.156, año 1992. Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.
- Ley N° 25.917, año 2004. Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Ley N° 4.159, año 1995. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.

-
- Ley N° 5.429. Sistema de Información Municipal.
 - Ley N° 5.483, año 2004. Adhesión al Régimen de Responsabilidad Fiscal.
 - Ley Orgánica Municipal N° 4.233, año 1995.
 - Nievas, M. (2004). “Gestión Municipal y Desempeño Fiscal: El Caso de los Gobiernos Locales en la Provincia del Chaco”. FCE-UNNE.
 - North, D. (1990): “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica, México.
 - Oszlak O. (1999); “Quemar las Naves (o Como Lograr Reformas Estatales Irreversibles)”; Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental. www.ag.org.ar/aportes
 - Porto, A., (2004); Disparidades regionales y federalismo fiscal, UNLP.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desarrollo humano sostenible.
 - Resolución N° 14 del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco, año 1996. Reglamento para municipios de Contabilidad y Administración Financiera.
 - Saiegh S. y Tommasi M. (1998). “Las Instituciones Fiscales Federales en la Argentina: Estudio de caso dentro de la teoría del costo de las transacciones en la política”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) y Universidad de San Andrés.
 - Sanguinetti, P., Sanguinetti J. y Tommasi M. (2001); “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, institucionales y políticos”. UNLP.
 - Uña G. y Bertello N (2004). “Instituciones fiscales en Argentina: Reglas Presupuestarias de Transparencia en el nivel provincial”. En *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. - Año XXI - N° 3.
 - Vega, J. y Diblasi J. (2004). “Finanzas Públicas Municipales: el caso de Mendoza”.

Anexo I: Errores Frecuentes

Diferentes tipos de errores aparecen cuando se procesa la información de las ejecuciones presupuestarias. Básicamente, podemos agrupar los errores en conceptuales y de procesamiento.

1. Los errores conceptuales consisten en calcular alguna partida o concepto sin respetar su definición. Por ejemplo, cuando en una partida está incluida una subpartida que no corresponde a ella por su definición. Entre ellos podemos citar:
 - i. En “Amortizaciones” se incluye como subpartida “Intereses de la Deuda”. Las amortizaciones son los fondos que se destinan a pagar el capital de la deuda, mientras que los intereses son los pagos que deben realizarse por el uso del capital prestado.
 - ii. En “Uso del Crédito” deben incluirse préstamos otorgados al municipio. Sin embargo, encontramos en la misma la subcuenta Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que son fondos que no deben ser devueltos.
 - iii. Otro error frecuente es incluir “Ingresos No Tributarios” como subpartida de los Ingresos Tributarios.

2. Los errores de procesamiento consisten en que el importe de una partida no coincida con la suma de las subpartidas que la constituyen.
 - i. Observamos que al sumar los importes de las subcuentas, para obtener el total de una cuenta, estos no coinciden con lo que el municipio ha registrado.
 - ii. Los Recursos Propios están constituidos por los Ingresos Tributarios y los No Tributarios. En algunos casos se considera sólo uno de dichos ingresos para obtener el importe de los recursos propios.
 - iii. Al calcular la recaudación total del año no suman la del último mes del ejercicio.

Anexo II: Acceso a la información

Gran parte de este trabajo radicó en el relevamiento de la información de los municipios, tarea que tuvo inicio en febrero de 2008. El pedido de información fue en todo momento de carácter institucional, efectuado por el CONES, a partir de la solicitud del Poder Ejecutivo.

Para obtener la información disponible se recurrió a varias instancias.

En primer lugar, se solicitó a la **Subsecretaría de Asuntos Municipales (SAM)** que gestione ante los municipios el envío de la información correspondiente (en virtud de haber sido designada como representante del Poder Ejecutivo para dar celeridad a la ejecución del estudio solicitado²⁶). Dicha Subsecretaría llevó a cabo las acciones pertinentes, de donde finalmente se obtuvo la **información de 14 municipios**, incompleta en algunos casos.

En segundo lugar, dado que los municipios demoraban en remitir la información a la SAM, se iniciaron gestiones para obtener la información a través del **Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco**. La respuesta del Tribunal no fue favorable para los propósitos del trabajo en cuanto no se dispuso de información de EEP; en cambio, colaboraron en requerimientos puntuales respecto de la documentación normativa del funcionamiento de las principales instituciones presupuestarias.

En tercer lugar, se enviaron solicitudes por vía de correos electrónicos a los municipios. No obtuvimos respuesta a la solicitud por este medio. Aunque cabe aclarar que no todos los municipios cuentan con dicho recurso²⁷.

Finalmente, se procedió a gestionar telefónicamente el envío de la información. De los 68 municipios del Chaco se efectuaron llamados -en repetidas ocasiones²⁸- a todos quienes disponen de línea telefónica. De esta manera se obtuvo información de otros 18 municipios, aunque -de nuevo- incompleta en muchos casos.

²⁶ Además, la SAM es la autoridad de aplicación de la ley que crea el sistema de información municipal (SIM), según la misma. Y dicha ley establece que una de las funciones del SIM es coordinar con los municipios la transferencia periódica, permanente y actualizada de la información, entre la que deberá encontrarse la ejecución presupuestaria municipal.

²⁷ Por otro lado, muchas municipalidades no tienen o no utilizan correo electrónico institucional, y los funcionarios utilizan sus correos electrónicos personales.

²⁸ Estimamos que en promedio se efectuaron entre 4 y 5 llamadas telefónicas a cada municipio. La cantidad de llamadas que hubo que efectuar fueron necesarias para dar con la persona indicada, solicitarle la información, repetirle la solicitud, etc.

Anexo III: Presentación de Información por Municipios

Acceso a información de EEP en Municipios										
Municipio	2003		2004		2005		2006		2007	
	ECR	ECG	ECR	ECG	ECR	ECG	ECR	ECG	ECR	ECG
Barranqueras										
Charata										
G. San Martin										
Las Breñas			X	X	X	X	X	X	X	X
Pcia. R. Sáenz Peña										
Quitilipi										
Resistencia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Villa Angela				X		X		X		X
Avia Terai					X	X	X	X	X	X
Campo Largo										
C. del Bermejo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
C. Du Graty	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Corzuela	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fontana										
Gral. Pinedo			X	X	X	X	X	X	X	X
Hermoso Campo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Juan J. Castelli										
La Escondida	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
La Leonesa										
Las Palmas	X	X	X	X			X		X	X
Machagai					X	X	X	X	X	X
Makalle										
Pampa del Indio										
Pampa del Infierno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pcia.de la Plaza	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pto. Tirol	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pto. Vilelas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
San Bernardo										
Santa Sylvina										
Taco Pozo			X	X	X	X	X	X	X	X
Tres Isletas			X	X	X	X	X	X	X	X
Villa Berthet										
Basail										
Capitán Solari										
Charadai	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Chorotis			X	X	X	X	X	X	X	X
Ciervo Petiso									X	
Col. Benitez										
Col. Elisa										
Col. Popular										
Col. Unidas										
Cote Lai										
El Sauzalito			X	X			X	X		X
Enrique Urien										

Acceso a información de EEP en Municipios										
Fuerte Esperanza										
Gancedo										
General Capdevila	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
General Vedia										
Isla del Cerrito										
La Clotilde	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
La Eduvigis										
La Tigra										
La Verde										
Laguna Blanca										
Laguna Limpia										
Lapachito										
Las Garcitas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Los Frentones		X		X		X		X		X
Margarita Belén										
M. N. Pompeya										
Miraflores		X		X		X		X		X
Napenay										
Pampa Almirón	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pcia. Roca	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pto. Bermejo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pto. E. Perón	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Samuhú	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
V. R. Bermejito										

Fuente: CONES 2008

ECR: Estado del Cálculo de Recursos

ECCG: Estado del Cálculo de Gastos

Anexo IV: Planilla Modelo de Procesamiento

Planilla Modelo para el Procesamiento de la Información				
Concepto		Presupuestado	Ejecutado	Pagado
1.	<u>Recursos Corrientes</u>			
1.1	De Jurisdicción Municipal			
1.1.a	Tributarios			
1.1.b	Ingresos No Tributarios			
1.1.c	Otros			
1.2	De Otras Jurisdicciones			
1.2.a	Coparticipación de Impuestos			
1.2.b	Coparticipación de Impuestos del Ej. Anterior			
1.2.c	Regalías			
1.2.d	Otros			
2	<u>Erogaciones Corrientes</u>			
2.1	Personal			
2.2	Bienes y Servicios No personales			
2.3	Intereses y Gastos de Deudas			
2.4	Transferencias Corrientes			
2.5	Otras			
3	<u>Ahorro Corriente (1)-(2)</u>			
4	<u>Recursos de Capital</u>			
5	<u>Erogaciones de Capital</u>			
5.1	Inversión Real			
5.1.a	Bienes de Capital			
5.1.b	Construcciones			
5.2	Inversiones en Bienes Preexistentes			
5.3	Inversión Financiera			
5.4	Transferencias de Capital			
5.5	Otras			
6	<u>Total de Recursos (1)+(4)</u>			
7	<u>Total de Erogaciones (2)+(5)</u>			
8	<u>Necesidad(Exceso) de Financiamiento(antes de aportes) (7)-(6)</u>			
9	<u>Aportes Totales</u>			
9.1	Aportes Reintegrales			
9.2	Aportes No Reintegrales			
10	<u>Necesidad(Exceso) de Financ. (después de aportes) (8)-(9)</u>			
11	<u>Financiamiento Neto</u>			
11.1	Uso del Crédito			
11.2	Amortizaciones			
12	<u>Resultado Financiero del Ejercicio (11)-(10)</u>			
13	<u>Deuda Consolidada</u>			
14	<u>Deuda Total</u>			
14.1	Deuda Pública			
14.1.a	Amortización de la Deuda			
14.1.b	Intereses y Gastos de la Deuda			
14.2	Otras			
15	<u>Ahorro Corriente menos Amortizaciones (3)-(11)</u>			

Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco

www.coneschaco.org.ar

Sede Administrativa: cones@arnet.com.ar

Sede Técnica: coneschaco@gigared.com