

# **ANALISIS DE LA ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA**

Director: Lic. Orlando A. Braceli  
Titular de Finanzas Públicas (CPN y PP)  
Autor: Amanda G. Agüero H.  
Ayudante de Finanzas Públicas (CPN y PP)

## **1. Introducción**

El presente es un extracto del trabajo “Análisis de la estructura de los municipios de la Provincia de Mendoza”, realizado bajo el auspicio de la Asociación Cooperadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo. Por cuestiones de extensión se ha extraído algunos aspectos relevantes.

Los objetivos planteados en el presente trabajo son:

- Generar elementos que pueden enriquecer un eminente proceso de Reforma de la Constitución de la Provincia de Mendoza y la modificación del régimen de coparticipación.
- El trabajo procura, sin pretender agotar el tema, hacer un análisis del Sistema Municipal de la Provincia de Mendoza, en el marco del heterogéneo sistema Municipal Argentino.
- Se intenta un análisis del Sistema Municipal de Mendoza desde distintos puntos de vistas:
  - \* Su ordenamiento jurídico-político en relación a el resto de las Provincias Argentinas.
  - \* Un análisis de la situación fiscal del Sistema Municipal de Mendoza respecto al conjunto de las Provincias Argentinas.
  - \* Un análisis de la estructura departamental de la provincia de Mendoza desde distintos enfoques donde se pone énfasis en el análisis interdepartamental y su evolución en el período 1988/ 1999.
  - \* Un análisis del sistema presupuestario y las potencialidades que brinda en materia de información y de evaluación de las Políticas Públicas.

- Realizar un esbozo de propuestas fundamentalmente vinculadas a dos temas candentes en la Argentina de hoy:
  - \* El Presupuesto Participativo;
  - \* La Modernización del Estado.

Ambos temas son meramente delineados porque su complejidad hacen que constituyan problemáticas con identidad propia, y justifican trabajos particulares sobre cada uno de ellos.

Las limitaciones del trabajo:

- Las restricciones de información
- La calidad de información que se empieza a manejar
- La heterogeneidad de los Sistemas de Información

Son determinantes para darle al presente un carácter de un documento de trabajo, que sirva de base para profundizar nuevos estudios a partir de las restricciones que sean advertidas.

Debe tenerse especial cuidado de tomar algunas conclusiones como base par avanzar en procesos decisarios estructurales.

## **2. Funciones que han asumido los Gobiernos Locales<sup>1</sup>.**

En el periodo 1985/2000 los municipios en el país han ido asumiendo diferentes y cada vez mas responsabilidades , debido a circunstancias de distinta naturaleza como, por ejemplo, los ***procesos de descentralización de responsabilidades y las crecientes demandas sociales*** a los gobiernos locales, tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo.

A lo largo de la última década, las responsabilidades de los gobiernos municipales se han ido acrecentando en mayor o menor grado en todas las provincias argentinas, e inclusive se observa el mismo fenómeno en el resto de los países de América Latina y el Mundo.

A partir de un análisis sobre los distintos tipos de responsabilidades asumidas por los gobiernos municipales a lo largo de los últimos quince años en la Argentina, se intentará caracterizarlo según su evolución. Se ha distinguido tres grandes categorías de municipios que responden a tres etapas:

<b>I Etapa</b>	<p><b>Municipios en la concepción tradicional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollo y mantenimiento de infraestructura urbana local</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Pavimentación y reparación de vías.</li> <li>– Mantenimiento de parques y recreación.</li> <li>– .....</li> </ul> </li> <li>• <b>Servicios generales urbanos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Recolección de basura.</li> <li>– Aseo de calles.</li> <li>– Alumbrado público.</li> </ul> </li> </ul>
<b>II Etapa</b>	<p><b>Municipios en la transición</b> (Mantienen los servicios prestados en la etapa I pero incursionan en nuevas responsabilidades)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servicios Sociales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vivienda</li> <li>- Salud</li> <li>- Cultura</li> <li>- Asistencia social</li> </ul> </li> <li>• <b>Seguridad (seguridad vial)</b></li> <li>• <b>Justicia (Justicia de faltas)</b></li> </ul>
<b>III Etapa</b>	<p><b>Municipios en la sociedad moderna</b> (Mantienen las responsabilidades de la etapa I y II y asumen un nuevo papel como promotor del desarrollo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promotores de desarrollo económico</b></li> <li>• <b>Incursión en nuevas formas de cuidado del medio ambiente</b></li> </ul>

Es importante aclarar que esta enumeración *no es taxativa*, simplemente intenta mostrar *una tendencia*. De hecho lo que sucede en la realidad, es *que los avances no han sido homogéneos*, existen municipios que han avanzado en todas las funciones mencionadas; otros que han incursionado sólo en algunas de ellas y finalmente algunos siguen prestando únicamente los servicios tradicionales, y no se observan perspectivas de transformación. Además, al existir municipios de características rurales y otros de características urbanas, los aspectos priorizados por cada uno de ellos son diferentes.

Se intentó verificar esta tendencia a través del análisis de la **evolución de los servicios públicos municipales consolidados a partir de la clasificación por finalidad y función** (que muestra el destino del gasto). Para el presente análisis se ordenó las funciones teniendo las distintas etapas por las que han ido pasando los municipios.

<sup>1</sup>Braceli, Orlando A. y otros, Estudio de los Municipios de la Provincia de Mendoza, con énfasis en los Aspectos Fiscales.

**1<sup>a</sup> Etapa: LOS MUNICIPIOS EN SU CONCEPCION TRADICIONAL  
(Servicios Urbanos)**

Función	1993				1997			
	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100
Legislativa	344	7,8	7,8	100	385	8,5	8,5	112
Dirección Superior Ejecutiva	492	11,2	11,2	100	1.048	23,2	23,2	213
Administración Fiscal	746	17,0	17,0	100	448	9,9	9,9	60
Control de la Gestión Pública	33	0,8	0,8	100	52	1,2	1,2	158
Servicios Especiales Urbanos	2.033	46,2	46,2	100	2.109	46,7	46,7	104
Otros	752	17,1	17,1	100	474	10,5	10,5	63
<b>TOTAL</b>	<b>4.400</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>4.516</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>103</b>

**2<sup>a</sup> Etapa: LOS MUNICIPIOS EN LA TRANSICION  
(Servicios Urbanos + Servicios Sociales + Justicia + Seguridad)**

Función	1993				1997			
	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100
Legislativa	344	7,8	5,7	100	385	8,5	5,9	112
Dirección Superior Ejecutiva	492	11,2	8,1	100	1.048	23,2	16,1	213
Administración Fiscal	746	17,0	12,3	100	448	9,9	6,9	60
Control de la Gestión Pública	33	0,8	0,5	100	52	1,2	0,8	158
Servicios Especiales Urbanos	2.033	46,2	33,6	100	2.109	46,7	32,5	104
Otros	752	17,1	12,4	100	474	10,5	7,3	63
<b>Subtotal 1 (Tradicional)</b>	<b>4.400</b>	<b>100,0</b>	<b>72,7</b>	<b>100</b>	<b>4.516</b>	<b>100,0</b>	<b>69,6</b>	<b>103</b>
Judicial		0,0	0,0		41	2,1	0,6	
Salud	628	38,0	10,4	100	742	37,6	11,4	118
Promoción y Asistencia Social	237	14,4	3,9	100	473	23,9	7,3	200
Seguridad Social		0,0	0,0		6	0,3	0,1	
Educación y Cultura	183	11,1	3,0	100	371	18,8	5,7	203
Ciencia y Técnica	3	0,2	0,0	100	2	0,1	0,0	67
Trabajo	2	0,1	0,0	100	2	0,1	0,0	100
Vivienda y Urbanismo	501	30,3	8,3	100	284	14,4	4,4	57
Otros Servicios Sociales	97	5,9	1,6	100	54	2,7	0,8	56
<b>Subtotal 2 (Transición)</b>	<b>1.651</b>	<b>100,0</b>	<b>27,3</b>	<b>100</b>	<b>1.975</b>	<b>100,0</b>	<b>30,4</b>	<b>120</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.051</b>		<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>6.491</b>		<b>100,0</b>	<b>107</b>

**3<sup>a</sup> Etapa: LOS MUNICIPIOS MODERNOS  
(Servicios Urbanos + Servicios Sociales + Justicia + Seguridad + Promotores + Desarrollo)**

Función	1993				1997			
	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100	Importe	% V (1)	% V (2)	1993=100
Legislativa	344	7,8	5,1	100	385	8,5	5,2	112
Dirección Superior Ejecutiva	492	11,2	7,3	100	1.048	23,2	14,0	213
Administración Fiscal	746	17,0	11,1	100	448	9,9	6,0	60
Control de la Gestión Pública	33	0,8	0,5	100	52	1,2	0,7	158
Servicios Especiales Urbanos	2.033	46,2	30,4	100	2.109	46,7	28,3	104
Otros	752	17,1	11,2	100	474	10,5	6,4	63
<b>Subtotal 1 (Tradicional)</b>	<b>4.400</b>	<b>100,0</b>	<b>65,7</b>	<b>100</b>	<b>4.516</b>	<b>100,0</b>	<b>60,5</b>	<b>103</b>
Judicial		0,0	0,0		41	2,1	0,5	
Salud	628	38,0	9,4	100	742	37,6	9,9	118
Promoción y Asistencia Social	237	14,4	3,5	100	473	23,9	6,3	200
Seguridad Social		0,0	0,0		6	0,3	0,1	
Educación y Cultura	183	11,1	2,7	100	371	18,8	5,0	203
Ciencia y Técnica	3	0,2	0,0	100	2	0,1	0,0	67
Trabajo	2	0,1	0,0	100	2	0,1	0,0	100
Vivienda y Urbanismo	501	30,3	7,5	100	284	14,4	3,8	57
Otros Servicios Sociales	97	5,9	1,4	100	54	2,7	0,7	56
<b>Subtotal 2 (Transición)</b>	<b>1.651</b>	<b>100,0</b>	<b>24,7</b>	<b>100</b>	<b>1.975</b>	<b>100,0</b>	<b>26,5</b>	<b>120</b>
Información y Estadísticas Básica	23	3,6	0,3	100	49	5,0	0,7	213
Energía, Combustible y Minería	28	4,3	0,4	100	17	1,7	0,2	61
Comunicaciones	12	1,9	0,2	100	17	1,7	0,2	142
Transporte	321	49,8	4,8	100	606	62,3	8,1	189
Ecología y Medio Ambiente	73	11,3	1,1	100	120	12,3	1,6	164
Actividades Primarias	5	0,8	0,1	100	8	0,8	0,1	160
Actividades Secundarias	5	0,8	0,1	100	19	2,0	0,3	380
Comercio, Turismo y Otros Servicios	46	7,1	0,7	100	50	5,1	0,7	109
Seguros y Finanzas		0,0	0,0			0,0	0,0	
Servicios de la Deuda	32	5,0	0,5	100	84	8,6	1,1	263
Otros	100	15,5	1,5	100	3	0,3	0,0	3
<b>Subtotal 3 (Modernos)</b>	<b>645</b>	<b>100,0</b>	<b>9,6</b>	<b>100</b>	<b>973</b>	<b>100,0</b>	<b>13,0</b>	<b>151</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.696</b>		<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>7.464</b>		<b>100,0</b>	<b>111</b>

Notas: (1) Participación de la función sobre la etapa; (2) Participación de la función sobre el total.

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional - MEyOSP.

La causa de la situación que se muestra proviene de la **profunda heterogeneidad** que existe entre los municipios en las provincias argentinas, en sus aspectos geográficos, culturales, demográficos, sociales, económicos, etc. Por ejemplo:

- **La diversidad de población:** dados los diferentes criterios para definir municipio que existen en el país, se da el fenómeno de que hay municipios de aproximadamente 1.500.000 de habitantes, mientras que en el otro extremo aparecen aquellos que rondan los 1.000 habitantes.

- **La dispersión de la población:** existen municipios con una densidad mayor a 15.000 habitantes por Km<sup>2</sup> y otros que tienen sólo 1 habitante por Km<sup>2</sup> o menos.
- **La extensión:** existen municipios de más de 40.000 Km<sup>2</sup> y otros de no más de 50 Km<sup>2</sup> o menos.
- **La diversidad en la capacidad contributiva:** existen regiones que poseen ingresos por habitante de aproximadamente 25.000 \$/hab. y otras que no superan la magnitud de 2.000\$/hab.
- Las mismas **dispersiones** se dan en los aspectos culturales y sociales.

### **3. Breve reseña de los procesos de descentralización en Argentina.**

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

- En la década del sesenta se caracterizó por la transferencia de las escuelas primarias a las provincias y, el elemento distintivo fue la transferencia de las empresas públicas a las Provincias, como por ejemplo la empresa de Agua y Energía o la empresa Obras Sanitaria de la Nación.
- En la década del noventa, como resultado de la aplicación de Leyes dirigidas a producir cambios estructurales se materializaron nuevamente una serie de transferencias hacia el sector privado (proceso de privatizaciones) y hacia los niveles de gobierno inferiores. En ésta última se ubican: Las transferencias de las escuelas secundarias, hospitalares y servicios sociales a las provincias, y la privatización de las principales empresas públicas; también se inicia un proceso de transferencias de Gobiernos provinciales a municipios con diferentes intensidades y características en cada provincia.

Todos los procesos de descentralización en Argentina se caracterizaron, en general, por realizar transferencias plenas, donde existieron ganadores y perdedores, en términos de que en algunos casos sirvió para mejorar la calidad y cantidad de Servicios Públicos a la población y, en otros, el resultado fue el inverso.

La temática de la **descentralización** continúa siendo un tema de gran actualidad en la Argentina; se argumenta por ejemplo, que el municipio al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, es el ámbito natural para ejecutar determinados servicios públicos con mayor eficiencia que los niveles de gobierno superiores. La fundamentación es que el usuario al estar lo más cerca del prestador induce a mejorar la calidad y potenciar las posibilidades de participación y control directa de los ciudadanos.

Esta tendencia se refuerza al analizar que la diversidad de preferencias de la población de los gobiernos locales posibilitan ajustar mejor la oferta de bienes públicos a las preferencias de cada comunidad.

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

Aun con los importantes desarrollos legales y avances en materia de descentralización, las finanzas municipales se siguen caracterizando, con excepciones, por:

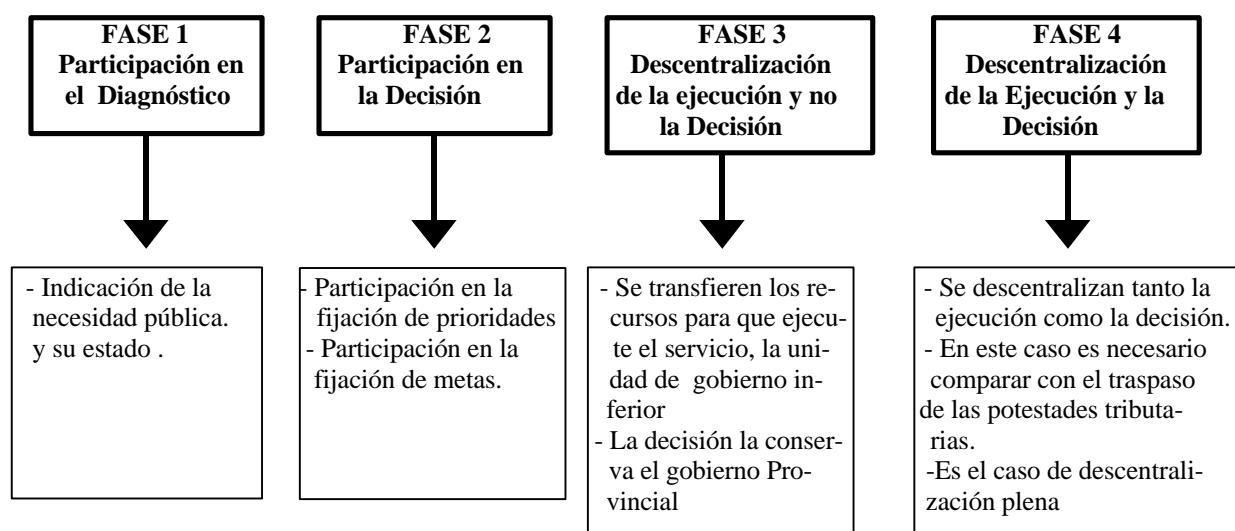
- Baja autonomía para el establecimiento y recaudación de sus impuestos (reducidas potestades tributarias a su cargo);
- Baja correspondencia fiscal (alta dependencia de las transferencias de los niveles de gobierno superiores);
- Bajo esfuerzo recaudatorio propio.

Todo lo mencionado anteriormente en un contexto de crecientes demandas sociales, creciente traspaso de responsabilidades de servicios públicos y la capacidad de gestión no acorde con las nuevas exigencias.

La situación descripta, impulsa para que estas entidades **avancen en un fuerte proceso de modernización** para hacer frente a las incrementales y cada vez más complejas exigencias sociales. No se puede continuar con el uso del concepto de “**ajuste**” (concepto de naturaleza cuantitativa), se debe pasar al concepto de “**modernización**” (que tienen naturaleza cualitativa).

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

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



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

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

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

## 5. Análisis comparado del Sistema Municipal Argentino

Los gobiernos municipales de cada Provincia tienen su existencia asegurada a través de lo previsto en el artículo 5º de la Constitución Nacional: “Cada Provincia dictará para sí una Constitución ... que asegure...su régimen municipal...”.

Con la reforma constitucional y en virtud de lo dispuesto en el art. 123º de la Constitución Nacional, el diseño del régimen municipal debe estar de acuerdo a las pautas del citado artículo.

La autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional comprende estos aspectos:

- **Institucional:** Facultad de dictar su propia Ley orgánica mediante una Convención convocada al efecto (autonomía institucional plena). El alcance del reconocimiento de la autonomía institucional no ha sido el mismo en toda las Constituciones provinciales:
  - \* Provincias cuya Constitución **no reconoce** la autonomía institucional.
  - \* Provincias cuya Constitución **reconoce** la autonomía institucional plena a algunos municipios.
  - \* Provincias cuya Constitución **reconoce** la autonomía institucional plena a todos los municipios.
- **Política:** significa la posibilidad de asegurar el gobierno representativo propio:
  - \* Determinar la forma de gobierno.
  - \* Establecer las atribuciones de sus órganos.
  - \* Organizar la justicia de faltas.
  - \* Establecer el régimen electoral.
  - \* Elegir sus autoridades.
- **Administrativa:** representan la posibilidad de la libre organización de sus servicios públicos y gestión de los intereses fiscales:
  - \* Ejercer la gestión integral del municipio.
  - \* Organizar la carrera administrativa.
  - \* Nombrar y remover funcionarios y el personal administrativo.
- **Económico-Financiera:** definir su propio sistema rentístico, cobrar impuestos, contraer empréstitos, administrar su presupuesto, es decir robustecer sus fuentes de recursos y percepción e inversión de ellos sin contralor de otro poder político.
  - \* Establecer, recaudar y administrar impuestos.
  - \* Poder o no dictar un presupuesto conforme a normas propias
  - \* Encontrarse o no sujeto a organismos de control externo del orden provincial.

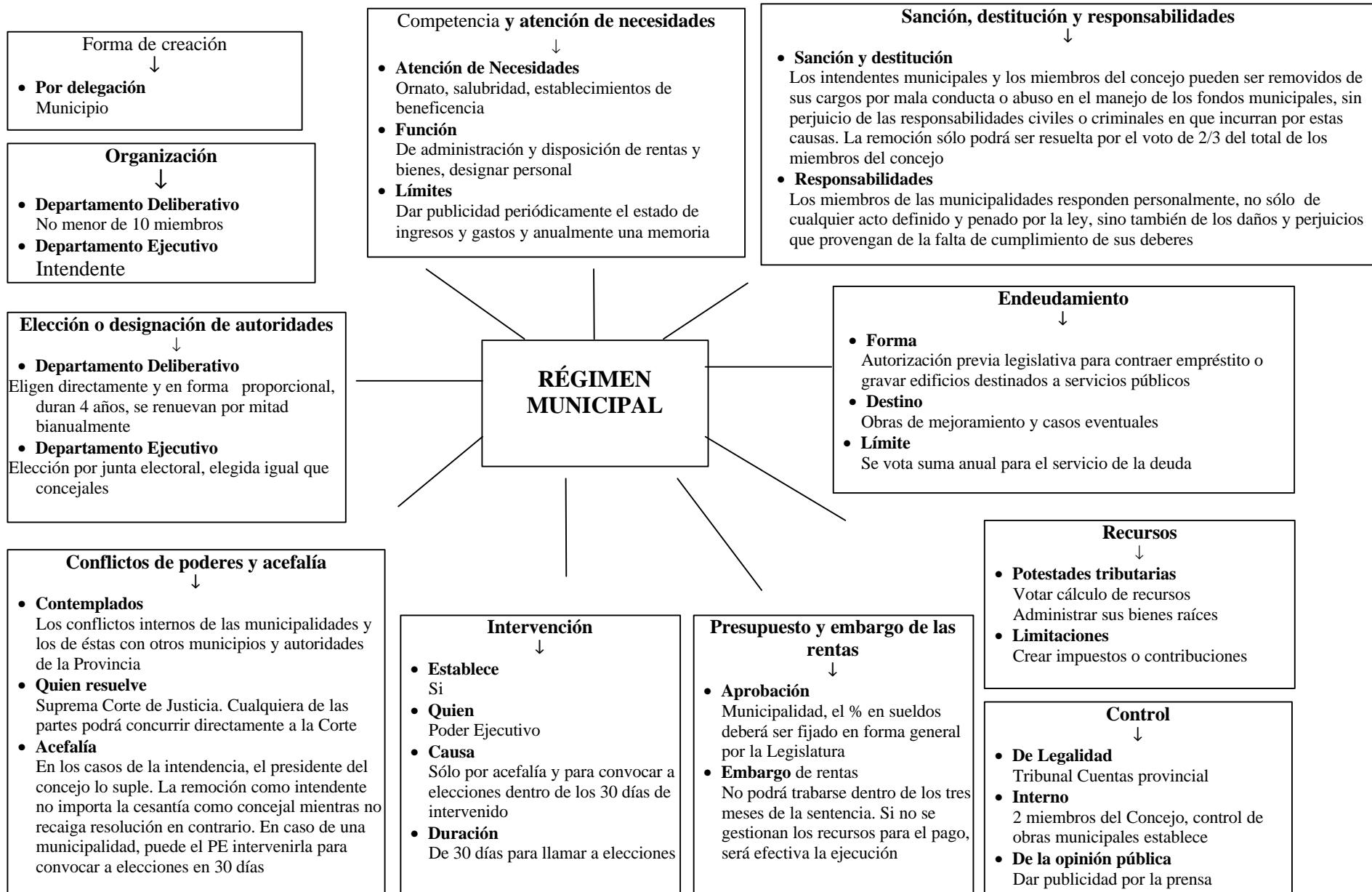
El alcance de la autonomía municipal, en todos sus aspectos, será reglado por las provincias a través de sus constituciones, como se puede inferir del cuadro siguiente. Cabe destacar, que existen provincias cuyas Constituciones Provinciales todavía no han sido reformadas, como es el caso de la Constitución de la Provincia de Mendoza.

A continuación se sintetiza en los cuadros siguientes:

- Los grados de autonomía reconocidos por las provincias, a través de la constitución al distribuir las competencias, contenidos en la Ley Orgánica o en las Cartas Orgánicas, según el sistema de régimen municipal adoptado.
- Los regímenes jurídicos de los Municipios de Mendoza regulado por la ley Orgánica de Municipalidades N° 1079.

## **GRADOS DE AUTONOMÍA RECONOCIDOS POR LAS PROVINCIAS, A TRAVÉS DE LA CONSTITUCIÓN AL DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS, CONTENIDOS EN LA LEY ORGÁNICA O EN LAS CARTAS ORGÁNICAS, SEGÚN EL SISTEMA DE RÉGIMEN MUNICIPAL ADOPTADO**

## Los Municipios en la Constitución de la Provincia de Mendoza y su Ley Orgánica de Municipalidades N ° 1079



## 6. Importancia del sector público municipal en la estructura del sector público argentino.

En un país de estructura federal, existen distintos niveles de gobierno; en el caso específico de la República Argentina, se pueden distinguir los siguientes niveles<sup>2</sup>:



1º Nivel Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituido por el Gobierno Nacional.</li> </ul>
2º Nivel Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituido por 23 Provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.</li> </ul>
3º Nivel Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constituido por: <ul style="list-style-type: none"> <li>1.139 Municipios</li> <li>494 Comunas</li> <li>112 Comunas Rurales</li> <li>97 Comisiones de Fomento</li> <li>184 Juntas Vecinales</li> <li>129 Comisiones Municipales</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y el INDEC.

Los 2.155 gobiernos locales se encuentran distribuidos en forma muy heterogénea a lo largo de las distintas provincias, esto se debe a que cada provincia cuenta con su propio criterio para definir a los municipios y a su vez, en la mayoría de los casos no han establecido un único tipo de administración local sino varios, atendiendo especialmente a la importancia numérica de la población de las ciudades o villas.

Todas estas formas de organización presentan sus propias características, siendo los municipios la organización de mayor jerarquía.

## 7. El Régimen Municipal en la Argentina.

El municipio ha sido definido históricamente de maneras diversas. Sin embargo, hay dos formas principales de encarar su definición:

- Desde una perspectiva jurídico-política, el municipio es el conjunto de instituciones públicas que constituyen el gobierno local.
- Desde una perspectiva sociopolítica y cultural, el municipio es un asentamiento humano.

<sup>2</sup> Las montos corresponden al trámite Parlamentario Presupuestos Nacional 2001. Los importes de la Administración Nacional y Provincial se han ajustado para evitar duplicaciones, por los montos de las transferencias interjurisdiccionales.

Ambas perspectivas deben ser atendidas si se pretende comprender el doble papel de los municipios: el ser parte del Estado y, por lo tanto, de un régimen político global y, al mismo tiempo, el de constituirse en el marco institucional más cercano a las comunidades.

### **7.1. Concepto de municipio.**

El término municipio se usa en varios sentidos generalmente no coincidentes. Así es que comúnmente, suele llamarse municipio a una localidad incluyendo o no la zona rural circundante, a una comuna y, en algunos casos, a un departamento o partido. El alcance de la denominación municipio depende básicamente de la localización geográfica porque cada provincia en el caso argentino; a través de sus constituciones, se define en cada caso qué debe entenderse por municipio. Esto genera cierta anarquía conceptual que dificulta la formulación de una definición única, abarcativa de todos los municipios del país.

**Se considera municipio al conjunto de población que, contando con un gobierno propio, dentro de un territorio determinado, es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Este concepto considera cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico** (el concepto de municipio es un concepto jurídico).

Los límites del área municipal son definidos por cada gobierno provincial a través de una ley, en virtud de que así lo establecen las constituciones provinciales o las leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen las características generales de los regímenes municipales. En consecuencia, permanecen estables en tanto no sean modificados expresamente por otro instrumento legal que reemplace al anterior.

Los **criterios** utilizados por las constituciones provinciales para la creación de los municipios han sido los siguientes:

- **Criterio de población.** las provincias han adoptado este criterio, considerando municipio a los centros poblados que superen un determinado número de habitantes. Las provincias que lo utilizan son: *Corrientes, Salta, Formosa, Santa Cruz, San Luis, Córdoba, Río Negro, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones y Santa Fé*.
- **Criterio combinado de población y superficie:** las provincias que lo utilizan son: *Entre Ríos, Neuquén y Santiago del Estero*
- **Otros criterios:** adoptados por otras provincias:
  - \* electores mayores de 18 años: *Chubut* → 500 electores
  - \* habitantes y electores: *Chaco* → 800 hab. y 100 electores
  - \* 5.000 habitantes en 250 ha y más de 300 propietarios privados: *Tucumán*
  - \* 500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir: *La Pampa*
  - \* más de 500 habitantes que puedan sostener con sus recursos funciones y servicios esenciales: *Catamarca*
- **Criterio de Equivalencia:** otras provincias definen a sus municipios con el criterio de equivalencia entre municipio y departamento o entre municipio y partido. Las provincias que lo utilizan son: *Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan*.

### **7.2. Estructura organizativa y formas de funcionamiento del sector público municipal en cada una de las provincias argentinas**

El cuadro siguiente refleja la estructura y forma de funcionamiento del sector público municipal en cada una de las provincias argentinas.

- Todas estas formas de organización presentan sus propias características, siendo los municipios la organización de mayor jerarquía. Existen distintas categorías de administraciones locales, las mismas son función de los criterios de creación de

municipios que cada Constitución Provincial halla previsto. En general, las Constituciones Provinciales sólo determinan la cantidad mínima de habitantes que pueden dar lugar a un municipio, sin vincularla, salvo excepciones, a una superficie territorial delimitada.

- En ciertas provincias se establecen jerarquías municipales (municipios de 1º categoría, de 2º categoría, etc.) siguiendo el criterio de cantidad de habitantes. Así por ejemplo, las provincias de Corrientes, Chaco, Misiones, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero definen tres categorías de municipios; en otras sólo se definen dos categorías y hay algunas que no hacen tal distinción, como por ejemplo Mendoza y Buenos Aires.
- En otros casos, se hace una distinción entre municipios y otras entidades menores, como ocurre en Santa Fe, provincia en que se diferencian los municipios y las comunas.
- Para los centros poblados que no alcanzan la cantidad mínima fijada, las Constituciones Provinciales establecen diversas formas organizativas: Comisiones, Juntas de Fomento, Comisiones Municipales, (cuerpos colegiados con diferentes denominaciones), con mayor o menor dependencia del poder provincial según el caso.
- En general se observa que las provincias que han adoptado para definir el municipio el criterio de equivalencia, es decir, aquellas que han hecho coincidir el municipio con el departamento o partido (la unidad territorial) no presentan categorías inferiores de administraciones locales y son los que menos administraciones locales presentan.
- Los 2.155 gobiernos locales se encuentran distribuidos en forma muy heterogénea a lo largo de las distintas provincias argentinas:
  - \* Del total sólo 1.139 (53%) son municipios, 494 (23%) son comunas y el resto son unidades organizativas de menor nivel jerárquico.
  - \* Existen provincias como Córdoba con más de 425 administraciones locales, mientras que otras tienen menos de 10 administraciones locales.
  - \* A su vez, las disparidades también se observan en cuanto a la superficie promedio atendida y la población media en cada una de las administraciones locales provinciales.
  - \* La Provincia de Mendoza es una de las provincias con una estructura municipal más pequeña, junto con las provincias de La Rioja, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Pero, aun cuando la Provincia de Mendoza presenta la misma cantidad de Municipios que San Juan, Santa Cruz y La Rioja, es importante destacar que las situaciones no son equivalentes respecto de estas provincias. Por ejemplo, si se incorpora el efecto de la población y el efecto de la superficie atendida.
- De las cinco provincias con menor cantidad de municipios del país:
  - \* El conjunto de municipios de la Provincia de Mendoza es el que atiende a la mayor cantidad de población y a la mayor cantidad de Km<sup>2</sup> después de Santa Cruz.
  - \* Esta situación implica necesariamente para la Provincia de Mendoza un aprovechamiento de las economías de escala en la prestación de los servicios públicos y un menor costo político, que se manifiesta en la menor cantidad de concejos deliberantes en comparación con el resto de las provincias.

## Cantidad de Administraciones Locales por Provincia y sus Formas de Organización

PROVINCIA	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Densidad (Hab./Km <sup>2</sup> )	Habitantes (Millones de Hab.) 1999		Habitantes Promedio por Municipio		Km <sup>2</sup> Atendidos Promedio por Municipio		TOTAL ADMINISTRACIONES LOCALES			MUNICIPIOS			COMUNAS		COMUNAS RURALES		COMISIÓN DE FOMENTO		JUNTA VECINAL		COMISIÓN MUNICIPAL						
			Habitantes	Ranking	Hab./Mun.	Ranking	Km <sup>2</sup> /Mun.	Ranking	Cantidad	% V	% H	TOTAL	1 <sup>a</sup> cat	2 <sup>a</sup> cat	3 <sup>a</sup> cat	Cantidad	% H	Cantidad	% H	Cantidad	% H	Cantidad	% H	Cantidad	% H				
Córdoba	165.321	18,5	3.056	3	7.156,9	20	387,2	21	427	19,8	100,0	249	21,9	58,3			178	41,7											
Santa Fe	133.007	23,1	3.066	2	8.446,3	18	366,4	22	363	16,8	100,0	48	4,2	13,2	2	46		315	86,8										
Entre Ríos	78.781	14,2	1.115	6	4.407,1	22	311,4	23	253	11,7	100,0	69	6,1	27,3	30	39									184	72,7			
Buenos Aires	307.571	45,5	13.999	1	104.470,1	1	2.295,3	10	134	6,2	100,0	134	11,8	100,0															
Tucumán	22.524	57,0	1.284	5	11.464,3	11	201,1	24	112	5,2	100,0	19	1,7	17,0					93	83,0									
Promedio 23 Prov.	2.780.200	13,2	36.626		16.995,8	5	1.290,1	17	2.155	100,0	100,0																		
La Pampa	143.440	2,1	0.306	20	3.873,4	23	1.815,7	13	79	3,7	100,0	58	5,1	73,4										21	26,6				
Río Negro	203.013	3,1	0.621	12	8.280,0	19	2.706,8	8	75	3,5	100,0	38	3,3	50,7											37	49,3			
Misiones	29.801	32,8	0.977	8	13.026,7	10	397,3	20	75	3,5	100,0	75	6,6	100,0	14	36	25												
Sgo. del Estero	136.351	5,4	0.735	11	10.352,1	13	1.920,4	12	71	3,3	100,0	28	2,5	39,4	5	5	18									43	60,6		
Chaco	99.633	9,6	0.954	9	14.029,4	7	1.465,2	15	68	3,2	100,0	68	6,0	100,0	8	24	36												
Corrientes	88.199	10,3	0.909	10	13.772,7	8	1.336,3	16	66	3,1	100,0	66	5,8	100,0	11	15	40												
San Luis	76.748	4,6	0.353	18	5.515,6	21	1.199,2	18	64	3,0	100,0	18	1,6	28,1													46	71,9	
Jujuy	53.219	11,4	0.606	13	10.100,0	14	887,0	19	60	2,8	100,0	21	1,8	35,0													39	65,0	
Salta	155.488	6,8	1.053	7	17.847,5	4	2.635,4	9	59	2,7	100,0	58	5,1	98,3	11	17	30										1	1,7	
Neuquén	94.078	5,8	0.546	15	9.578,9	16	1.650,5	14	57	2,6	100,0	35	3,1	61,4	12	9	14										22	38,6	
Chubut	224.686	1,9	0.433	17	9.622,2	15	4.993,0	4	45	2,1	100,0	23	2,0	51,1	6	17										19	42,2	3	6,7
Formosa	72.066	7,0	0.507	16	13.702,7	9	1.947,7	11	37	1,7	100,0	27	2,4	73,0													10	27,0	
Catamarca	102.602	3,1	0.318	19	9.352,9	17	3.017,7	7	34	1,6	100,0	34	3,0	100,0															
San Juan	89.651	6,5	0.582	14	30.631,6	3	4.718,5	6	19	0,9	100,0	19	1,7	100,0	6	3	10												
Santa Cruz	243.943	0,8	0.203	22	11.277,8	12	13.552,4	1	18	0,8	100,0	14	1,2	77,8													4	22,2	
La Rioja	89.680	3,1	0.274	21	15.222,2	6	4.982,2	5	18	0,8	100,0	18	1,6	100,0															
Mendoza	148.827	10,7	1.597	4	88.722,2	2	8.268,2	2	18	0,8	100,0	18	1,6	100,0															
Tierra del Fuego	21.571	6,0	0.130	23	43.333,3	24	7.190,3	3	3	0,1	100,0	2	0,2	66,7					1	33,3									
<b>TOTAL DEL PAÍS</b>	<b>2.780.400</b>	<b>12,1</b>	<b>33.624</b>		<b>15.602,8</b>	<b>5</b>	<b>1.290,2</b>	<b>17</b>	<b>2.155</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1.139</b>	<b>100,0</b>	<b>52,9</b>	<b>105</b>	<b>211</b>	<b>173</b>	<b>494</b>	<b>22,9</b>	<b>112</b>	<b>5,2</b>	<b>97</b>	<b>4,5</b>	<b>184</b>	<b>8,5</b>	<b>129</b>	<b>6,0</b>		

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior e INDEC.

## **8. Análisis comparado interprovincial de la situación fiscal de los sectores públicos municipales**

Del análisis de la situación fiscal del sector público municipal en valores por habitantes surgen algunas consideraciones:

- El gasto público por habitante tiene una tendencia creciente en función inversa al grado de desarrollo y a la densidad, este último factor es quizás el determinante más fuerte de la magnitud de los costos por habitante.
- En el caso de la Provincia de Mendoza, se observa que el gasto por habitante es aproximadamente de 148 pesos por habitante, un 30% por debajo del gasto por habitante promedio del sector público municipal y un 80% por debajo del gasto municipal por habitante máximo correspondiente a la Provincia de Tierra del Fuego.
- Si se analiza el gasto por habitante municipal de cada provincia en relación con el gasto municipal promedio (211 pesos por habitante), se puede observar que :
  - \* Trece (13) provincias presentan gastos municipales por habitantes superiores al promedio nacional, con un máximo del 740 pesos por habitante (Tierra del Fuego).
  - \* Diez (10) provincias presentan gastos municipales por debajo del promedio nacional, con un mínimo de 102 pesos por habitante (Misiones).
- La Provincia de Mendoza es una de las provincias con erogaciones municipales en personal más bajas (91.8 pesos por habitante), después de las Provincias de Corrientes, Misiones, Formosa, Salta y San Luis.

**Análisis de la Situación Fiscal. Sector Público Municipal Argentino por Provincia.**

**Año 1997. Valores por Hab.**

*Importe en \$/Hab.*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)
	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre Ríos	Fernández	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tacuán	T. de Fuego	C.A.B.A. (*)	Total Promedio
<b>I. Ingresos Corrientes</b>	231,7	285,3	300,7	87,9	173,7	315,3	235,4	120,9	195,7	345,4	509,6	144,6	102,1	338,9	204,3	137,5	173,6	138,8	467,6	269,1	160,7	197,4	754,3	208,3	
De Origen Municipal	155,2	179,4	198,0	37,4	70,0	264,7	140,5	46,2	195,7	207,7	463,9	50,5	44,0	249,1	100,4	71,0	173,6	56,9	268,9	156,1	33,3	98,4	205,0	130,0	
Tributarios de Origen Municipal			22,1		42,0	118,5		9,2	4,9		2,3			34,0		10,5			65,4				84,1	5,9	
Otros No Tributarios	140,4	34,9	146,2	27,2	20,1	74,9	127,2	21,9	33,5	133,9	36,8	37,5	38,6	57,0	77,1	43,4	24,3	50,1	89,1	134,6	28,8	67,6	97,2	96,7	
Otros Recursos Corrientes	14,8	144,5	29,8	10,3	7,9	71,3	13,3	15,0	157,3	73,6	424,8	19,0	5,3	158,1	23,3	15,1	149,3	6,9	114,4	21,5	4,5	30,8	23,7	27,4	
De Otro Origen	76,5	106,0	102,6	50,4	103,7	50,6	94,9	74,7		137,7	45,7	94,1	58,1	89,8	103,9	66,5		81,9	198,7	112,9	127,4	99,0	549,3	78,4	
Tributarios de Origen Nac. y Prov	76,5	106,0	102,6	50,4	103,7	50,6	94,9	74,7		137,7	45,7	94,1	58,1	89,8	103,9	66,5		81,9	198,7	112,9	127,4	99,0	549,3	78,4	
<b>II. Gastos Corrientes</b>	198,1	263,2	250,4	89,6	156,2	246,9	199,0	118,1	183,6	302,3	494,5	129,9	79,5	310,3	197,0	112,9	145,5	97,7	399,1	225,0	141,4	180,7	641,3	179,3	
Gasto en Personal	112,9	220,6	150,0	55,5	131,3	162,6	130,8	86,3	133,6	146,0	444,6	91,8	56,2	222,3	128,9	80,4	111,9	63,5	300,0	133,5	105,0	120,8	495,9	112,3	
Otras Erogaciones Corrientes	85,2	42,6	100,4	34,1	24,9	84,3	68,3	31,8	50,0	156,3	50,0	38,1	23,3	88,0	68,1	32,4	33,7	34,3	99,1	91,5	36,5	60,0	145,4	66,9	
<b>III. Resultado Económico (II-I)</b>	33,6	22,1	50,2	-1,7	17,6	68,4	36,3	2,8	12,1	43,1	15,1	14,8	22,6	28,6	7,3	24,7	28,1	41,1	68,5	44,1	19,3	16,6	113,0	29,0	
<b>IV. Ingresos de Capital</b>	1,9	2,3	8,8	0,8	4,2	11,3	3,1	0,9	0,2	9,0		1,7	2,7	5,2	7,6	0,5			13,2	2,1	0,7	6,5	4,4	2,8	
<b>V. Gastos de Capital</b>	28,3	40,2	68,9	19,6	5,9	68,6	38,3	16,1	25,3	42,8	31,0	18,6	23,2	43,3	31,5	29,6	29,5	39,9	75,9	49,8	33,0	31,4	99,0	31,7	
<b>VI. Ingresos Totales</b>	233,5	287,7	309,4	88,7	177,9	326,6	238,4	121,8	195,9	354,4	509,6	146,3	104,8	344,2	211,9	138,1	173,6	138,8	480,8	271,2	161,4	203,9	758,7	211,1	
<b>VII. Gastos Totales</b>	226,4	303,4	319,4	109,2	162,1	315,5	237,3	134,2	208,9	345,0	525,5	148,5	102,6	353,6	228,5	142,5	175,1	137,6	475,0	274,7	174,5	212,1	740,3	211,0	
<b>VIII. Resultado Financiero (III+VI-V)</b>	7,1	-15,8	-9,9	-20,5	15,8	11,1	1,1	-12,5	-13,0	9,3	-15,9	-2,1	2,2	-9,5	-16,6	-4,4	-1,4	1,2	5,8	-3,6	-13,0	-8,2	18,4	0,1	
<b>IX. Fuentes Financieras</b>	7,5	19,1	25,0	32,1	9,3	4,6	12,4	22,3	33,4	7,6	16,3	6,0	2,3	28,0	38,7	4,9	1,6	6,3	44,8	13,8	13,6	34,6	17,5	12,1	
<b>X. Aplicaciones Financieras</b>	14,6	3,4	15,1	11,4	25,2	15,7	13,5	9,7	20,4	16,9		3,9	4,6	18,3	22,1	0,6			7,2	51,1	10,2	0,4	26,3	36,8	12,2

(\*) No presenta estructura municipal

Fuente: Informe Económico Regional. Julio de 1999. Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

## **9. Sector Público Municipal de la Provincia de Mendoza**

En el presente punto, se sintetiza en el cuadro siguiente un análisis comparado de los Municipios de Mendoza.

Del análisis comparado interdepartamental en el marco del esquema ahorro-inversión-financiamiento para el año 1999, se pueden destacar las siguientes consideraciones:

- El gasto por habitante promedio del sector público municipal de la provincia es de 174 \$/hab., un 60% por debajo del gasto por habitante del municipio de La Paz (444,8 \$/hab.), que es el municipio de mayor gasto por habitante de la Provincia y un 30% por encima del gasto por habitante del municipio de Las Heras (126,7 \$/hab.), que es el municipio de menor gasto por habitante de la provincia para el año bajo estudio.
- En promedio las erogaciones de capital por habitante del sector público municipal son de 28 \$/hab., pero existen municipios que presentan erogaciones de capital por habitante mayores a 250 \$/hab., como es el caso de Capital, La Paz, Malargüe, etc.
- Se observa que en lo referido a la autonomía financiera, los departamentos mejor posicionados son los pertenecientes al Gran Mendoza (municipios de mayor capacidad contributiva)
- Existen municipios que presentan una altísima dependencia de los recursos provenientes de otras jurisdicciones.

Sector Público Municipal. Análisis Interdepartamental de la Ejecución Presupuestaria. Año 1999.

En Valores por Habitantes. En \$ Dic. 95 (70% C-30% M).

En \$/hab.

	Capital	Gral. Alvear	Godoy Cruz	Gilien	Jenín	La Paz	Las Heras	Lavalle	Luján	Melipá	Mitre	Rivas Viejas	San Carlos	San Martín	San Rafael	Santa Rosa	Tunuyán	Tupungato	Promedio provincial	
<b>I RECURSOS CORRIENTES</b>	<b>291,6</b>	<b>151,5</b>	<b>150,0</b>	<b>100,9</b>	<b>140,1</b>	<b>389,9</b>	<b>102,4</b>	<b>172,4</b>	<b>145,1</b>	<b>118,1</b>	<b>264,7</b>	<b>136,6</b>	<b>207,6</b>	<b>113,9</b>	<b>130,0</b>	<b>230,9</b>	<b>172,7</b>	<b>143,1</b>	<b>145,1</b>	
De Jurisdicción Municipal	138,4	23,1	56,1	28,2	20,8	14,2	22,8	22,2	39,3	37,2	20,8	33,2	20,2	20,6	32,4	7,5	42,2	13,5	40,7	
Tasas de Servicios Municipales	95,4	17,5	41,1	24,1	15,3	13,0		10,5	35,1	30,5	10,5		22,0	17,7	25,4	5,0	27,3	10,1	28,3	
Otros Ingresos de Jurisdicción Municipal	39,0	5,7	15,0	4,1	5,5	0,6		11,7	4,3	6,8	9,9		4,2	2,9	7,0	2,5	14,9	3,5	8,7	
Renta Financiera																				
De Otras Jurisdicciones	133,3	128,4	93,9	72,6	125,2	375,9	79,6	150,2	105,8	80,9	243,9	103,4	181,4	93,3	97,6	223,4	130,5	129,5	104,4	
Coparticipación Impuestos Nacionales	37,9	60,7	38,0	28,4	60,3	185,8			37,3	37,2	43,7	36,8	58,5	37,6	41,2	119,5	58,2	47,1	35,2	
Participación Impuestos Provinciales	77,9	66,2	52,5	44,3	64,9	174,2			68,2	43,7	46,9	44,8	122,9	49,7	49,9	103,9	65,0	43,9		
Anticipos																				
Otros Ingresos de Otras Jurisdicciones	37,4	1,6	3,3			0,0	15,8			0,2		4,1		5,9	6,5		1,1	0,9	4,6	
Regalías												149,2	21,9				10,4	3,6		
<b>II EROGACIONES CORRIENTES</b>	<b>312,7</b>	<b>173,0</b>	<b>144,1</b>	<b>114,6</b>	<b>140,2</b>	<b>408,9</b>	<b>89,7</b>	<b>167,9</b>	<b>148,0</b>	<b>119,2</b>	<b>198,5</b>	<b>147,2</b>	<b>159,8</b>	<b>120,3</b>	<b>138,9</b>	<b>203,6</b>	<b>165,2</b>	<b>119,8</b>	<b>146,3</b>	
Operación	301,7	166,2	136,2	107,8	134,8	380,9	88,5	103,3	140,5	133,9	190,4	142,1	157,4	115,1	130,4	192,8	152,6	117,1	140,7	
Personal	212,5	110,9	104,3	70,8	110,8	221,0	63,7	110,0	116,5	80,8	132,4	122,0	133,2	85,4	83,8	149,7	96,6	92,8	100,2	
Bienes	16,8	25,0	3,0	6,5	5,9	36,8	3,6	16,1	6,9	8,9	22,0	4,6	7,7	5,2	11,9	12,5	12,7	7,9	8,6	
Servicios	72,4	30,2	28,9	30,5	14,1	123,0	21,2	37,2	23,0	24,3	36,0	14,8	16,5	24,4	40,7	30,6	43,3	16,4	31,8	
Intereses y Gastos de la Deuda	0,8	0,0	4,2	1,4	1,1	13,9	0,1		0,1	0,4	2,8	4,2	0,7	0,3	0,3	2,6	3,4		1,3	
Transferencias Corrientes	10,2	6,8	3,7	5,4	1,6	14,0	1,2	4,6	1,5	2,5	5,2	1,0	1,6	2,5	2,1	8,2	9,2	2,7	3,9	
Credito Adicional						2,6				2,3								0,3		
Reapropiación Erogaciones de Capital																		0,2		
<b>III AHORRO CORRIENTE (I-II)</b>	<b>-21,0</b>	<b>-21,5</b>	<b>5,9</b>	<b>-13,7</b>	<b>5,9</b>	<b>-18,9</b>	<b>12,7</b>	<b>4,5</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,1</b>	<b>66,2</b>	<b>-10,6</b>	<b>47,8</b>	<b>-6,4</b>	<b>-8,9</b>	<b>27,4</b>	<b>7,5</b>	<b>23,2</b>	<b>-1,2</b>	
<b>IV INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>2,9</b>	<b>4,9</b>	<b>0,9</b>	<b>6,2</b>	<b>0,7</b>	<b>10,0</b>	<b>6,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	
Reembolsos	2,8	1,7	0,9	6,2	0,7	10,0		0,4	2,3	1,2	0,4	1,3	1,4	0,6	1,1	1,4	1,0	1,8	2,0	
Ventas de Bienes de Uso	0,0										0,4		0,2		0,6				0,0	
Otros		2,6																0,1		
<b>V EROGACIONES DE CAPITAL</b>	<b>42,7</b>	<b>62,5</b>	<b>16,5</b>	<b>24,3</b>	<b>11,7</b>	<b>36,0</b>	<b>37,0</b>	<b>72,9</b>	<b>13,9</b>	<b>33,8</b>	<b>98,1</b>	<b>2,1</b>	<b>42,4</b>	<b>13,6</b>	<b>5,9</b>	<b>7,6</b>	<b>56,9</b>	<b>58,1</b>	<b>27,7</b>	
Inversión Real	39,7	62,3	16,2	24,0	10,0	23,0	37,0	31,7	13,8	21,1	93,9	2,1	38,5	9,1	5,0	7,6	56,9	58,1	25,4	
Bienes	9,6	11,8	0,0	2,9	4,9	7,9	4,3	5,6	2,1	1,1	9,7	0,3	0,7	0,9	1,1	0,5	1,1	2,5	3,0	
Trabajos Pùblicos	30,1	50,4	15,7	21,1	5,1	15,7	32,7	50,1	11,7	20,0	84,2	1,9	37,8	8,2	4,5	7,1	55,8	55,6	22,4	
Inversión Financiera						0,0		11,2			3,8							0,1		
Inversión en Bienes Preexistentes			0,3	0,3	0,0	1,7	12,4		0,1	0,7				0,0	0,0		0,3	0,4		
Transferencias de Capital	3,0	0,3								11,0	4,2				4,5			0,4		
Otras: proyectos especiales																		1,2		
Reapropiación Erogaciones de Capital																		0,3		
Bienes Preexistentes																				
<b>VI TOTAL DE EROGACIONES (II+V)</b>	<b>355,3</b>	<b>235,6</b>	<b>160,6</b>	<b>138,9</b>	<b>151,9</b>	<b>444,8</b>	<b>126,7</b>	<b>240,8</b>	<b>161,9</b>	<b>133,0</b>	<b>296,3</b>	<b>149,4</b>	<b>202,2</b>	<b>133,9</b>	<b>144,8</b>	<b>211,1</b>	<b>222,1</b>	<b>177,9</b>	<b>174,0</b>	
<b>VII TOTAL DE RECURSOS (I-IV)</b>	<b>294,5</b>	<b>155,9</b>	<b>150,9</b>	<b>107,1</b>	<b>146,8</b>	<b>400,0</b>	<b>108,5</b>	<b>172,8</b>	<b>147,5</b>	<b>119,3</b>	<b>265,5</b>	<b>138,0</b>	<b>209,2</b>	<b>115,1</b>	<b>131,1</b>	<b>232,4</b>	<b>173,7</b>	<b>144,9</b>	<b>147,9</b>	
<b>VIII NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO (VII-VI)</b>	<b>-60,8</b>	<b>-70,7</b>	<b>-9,7</b>	<b>-31,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-44,8</b>	<b>-18,2</b>	<b>-68,0</b>	<b>-14,4</b>	<b>-33,7</b>	<b>-31,0</b>	<b>-11,4</b>	<b>7,0</b>	<b>-18,8</b>	<b>-13,7</b>	<b>21,2</b>	<b>-48,5</b>	<b>-33,1</b>	<b>-26,1</b>	
<b>IX FINANCIAMIENTO NETO</b>	<b>43,3</b>	<b>63,9</b>	<b>30,2</b>	<b>35,8</b>	<b>58,8</b>	<b>127,3</b>	<b>14,3</b>	<b>23,2</b>	<b>8,9</b>	<b>46,5</b>	<b>54,4</b>	<b>116,3</b>	<b>24,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,2</b>	<b>19,9</b>	<b>45,8</b>	<b>72,9</b>	<b>31,8</b>	
Fuentes de Financiamiento	42,1	63,2	17,0	29,3	28,7	87,2	14,0	23,2	7,4	41,7	50,7	80,8	24,2	3,2	2,9	17,3	45,0	72,9	26,3	
Uso de Crédito	41,3	28,7	4,4	5,4	14,4					3,4		6,8	22,5	2,3	2,9		41,6	59,8	9,2	
Superávit Ejercicios Vencidos					15,6		49,1			27,8	24,4	14,0							0,2	
Aportes No Reintegrables	0,9	34,5	12,6	6,3	14,4	39,1	14,0	23,2	7,4	10,4	20,2	59,9	1,7	0,9		17,2	3,4	13,1	10,9	
Usos de Financiamiento	1,2	0,7	13,1	0,5	30,1	40,1	0,3		1,5	4,8	3,7	35,5	0,4	0,4	0,3	2,7	0,8	5,0		
Amortización de la Deuda	1,2	0,7	13,1	6,5	30,1	40,1	0,3		1,5	4,8	3,7	35,5	0,4	0,4	0,3	2,7	0,8	5,0		
Déficit Ejercicios Vencidos																				
<b>X RESULTADO FINAL (VIII-IX)</b>	<b>-104,1</b>	<b>-143,6</b>	<b>-39,9</b>	<b>-67,7</b>	<b>-63,9</b>	<b>-172,1</b>	<b>-32,6</b>	<b>-91,1</b>	<b>-23,3</b>	<b>-80,2</b>	<b>-85,4</b>	<b>-127,7</b>	<b>-17,6</b>	<b>-22,5</b>	<b>-16,9</b>	<b>1,4</b>	<b>-94,3</b>	<b>-105,9</b>	<b>-37,9</b>	
<b>XI TOTAL DE RECURSOS Y APORTES</b>	<b>295,3</b>	<b>190,4</b>	<b>163,5</b>	<b>115,4</b>	<b>161,2</b>	<b>439,1</b>	<b>122,5</b>	<b>196,0</b>	<b>154,9</b>	<b>129,7</b>	<b>291,7</b>	<b>197,9</b>	<b>210,9</b>	<b>116,0</b>	<b>131,1</b>	<b>249,5</b>	<b>177,0</b>	<b>158,0</b>	<b>158,0</b>	
<b>XII AHORRO CORRIENTE C/APORTES</b>	<b>-20,2</b>	<b>13,0</b>	<b>18,6</b>	<b>-5,4</b>	<b>20,8</b>	<b>20,2</b>	<b>26,8</b>	<b>27,7</b>	<b>4,5</b>	<b>9,4</b>	<b>92,5</b>	<b>49,3</b>	<b>49,5</b>	<b>-5,5</b>	<b>-8,9</b>	<b>44,5</b>	<b>10,8</b>	<b>36,3</b>	<b>9,7</b>	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza

Una de las características que surgen es la Heterogeneidad como elemento distintivo de los Municipios de la Provincia de Mendoza

A modo de síntesis para mostrar la heterogeneidad interdepartamental, de los dos puntos anteriores se han elegido un conjunto de variables para el año 1999; donde se consignaron valores máximos, mínimos, promedio y cantidad de municipios que están por encima o por debajo del promedio:

a) Heterogeneidad de las Estructuras Municipales. Año 1999.

#### **Algunas Variables fiscales del Sector Público Municipal**

Promedio, máximos y mínimos en pesos por habitantes.

Variables	Promedio del Sector Público Municipal	Cantidad de Municipios por encima del promedio	Cantidad de Municipios por debajo del promedio	Valor máximo	Valor mínimo
	\$/hab.	Número	Número	\$/hab.	\$/hab.
Total de Erogaciones	172	9	10	445	127
Inversión Real	25	8	10	94	2
Tasas y Derechos Municipales	28	4	14	99	5
Total de Recursos por Coparticipación	102	11	5	360	73

Fuente: Análisis de la Estructura de los Municipios de la Provincia de Mendoza, Capítulo III.

A partir del cuadro precedente se demuestra la importancia de no trabajar sobre la base de promedios si se quiere tomar decisiones con cierta base de racionalidad.

Por ejemplo se puede observar del cuadro precedente:

- Que si bien el sector público municipal de la Provincia gasta en promedio 172 pesos por habitante, existen municipios que gastan 445 pesos por habitante (La Paz) y otros que gastan 127 pesos por habitante (Las Heras).
- La **Inversión real** es una de las variables donde más se observan las diferencias. El sector público municipal de la Provincia invierte en promedio 25 pesos por habitante, en cambio Malargüe tiene un gasto de 94 pesos por habitante y en el otro extremo, Rivadavia con 2.1 pesos por habitante.
- Lo recaudado por Tasas y Derechos Municipales es otra variable en donde se observan fuertes diferencias, esto se debe entre otras cosas a las diferencias de capacidad contributiva y de calidad de administración tributaria que existen entre los departamentos. En este caso en promedio el sector público municipal cobra 28 pesos por habitante; sin embargo, el municipio que más recauda por tasa y derechos cobra 99 pesos por habitante (Capital), y existen municipios que sólo alcanzan a recaudar 5 pesos por habitante (Santa Rosa).
- Además de los **rangos de variación** es importante observar la cantidad de Municipios que se encuentran por encima o por debajo de este promedio. Por ejemplo, nuevamente en el caso de las Tasas y Servicios se detecta que a pesar de que el promedio del sector público municipal presenta una recaudación de 28 pesos por habitante, existen 14 municipios que no pueden alcanzar ese promedio y sólo 4 de ellos lo pueden superar.

b) Heterogeneidad de la Evolución Interdepartamental, para el período 1991/ 1999.

#### **Incremento de algunas variables fiscales del Sector Público Municipal**

Promedio, máximos y mínimos en pesos por habitantes.

Variables	Criterios de Actualización	Incremento Promedio del Período 1991/1999	Cantidad de Municipios en donde se incrementó más	Cantidad de Municipios en donde se incrementó menos	Incremento Mínimo	Incremento Máximo
		%	Número	Número	%	%
Total de Erogaciones	\$ Converibles	116	10	8	80	466
	\$Dic99(70C-30M)	57	10	8	31	311
Inversión Real	\$ Converibles	74	9	9	-53	1475
	\$Dic99(70C-30M)	26	9	9	-66	1043
Tasas y Derechos Municipales	\$ Converibles	52	9	9	-19	205
	\$Dic99(70C-30M)	10	10	8	-41	121

Fuente: Análisis de la Estructura de los Municipios de la Provincia de Mendoza, Capítulo III.

El cuadro precedente nuevamente pretende mostrar la diversidad de situaciones que surgen al analizar la situación particular de cada uno de los Municipios, en este caso lo que se busca es comparar el comportamiento que tuvieron cada una de estas variables a partir de analizar el cambio porcentual que presentaron según las distintas metodologías de actualización para el periodo 1991/1999.

Se presenta el análisis con los dos criterios de actualización, se deja al lector la elección de cuál es el criterio que considera que más refleja la realidad.

Por ejemplo se puede observar del cuadro precedente:

- Si bien el **Total de Erogaciones** por habitante se incrementó en 57% para el promedio del sector público municipal, existieron casos de municipios donde el Total de Erogaciones por habitante aumentó un 300%, tomando el criterio de actualización Pesos de Diciembre 1999.
- En el caso de las **Tasas y Derechos** ocurre que aun cuando para el promedio municipal se incrementó la recaudación en 10%, existieron otros municipios disminuyeron la recaudación de Tasas y Derechos en un 20% y otros por el contrario duplicaron ese promedio.

Con el análisis precedente se quiere demostrar la heterogeneidad de situaciones que se pueden presentar y recomendar a partir del mismo el análisis de cada una de las situaciones particulares.

#### **10. Análisis metodológico de la estructura presupuestaria municipal de la provincia<sup>3</sup>**

La estructura presupuestaria es determinante de las formas posibles de participación, es la que muestra las decisiones tomadas, y la calidad de la misma depende de la cantidad de variables que muestra el presupuesto. A partir de la información que explícita el presupuesto, se pueden distinguir tres grandes tipos de estructuras presupuestarias: las que muestran el gasto, las que muestran el gasto y la producción y las que muestran gasto, producción pública y la necesidad pública o carencia.

<sup>3</sup>BRACELI, Orlando y BRACELI, Silvana; "La Participación, la Transparencia, la Eficiencia y la Gestión Integral. El ciclo presupuestario.

Las categorías o tipos de contabilidad que exige el proceso de evaluación, deben ser compatibles con los tipos de presupuesto. Para hacer posible los distintos tipos de evaluación, al igual que las formas presupuestarias, se pueden distinguir también tres grandes contabilidades que registren las mismas variables que muestren las estructuras presupuestarias.

En Argentina, históricamente se ha contabilizado sólo lo que los gobiernos compran, pero no existe tradición en contabilizar lo que se hace o produce y por lo tanto no es posible disponer de contabilidad de costos.

Para que haya evaluación pública aceptable debe existir correspondencia entre las estructuras presupuestarias y los tipos de registración de la ejecución presupuestaria, ambos sistemas deben ser compatibles. No se puede evaluar lo que no se registra, ni tampoco lo que no se programa aún cuándo se registre.

Todas las formas de participación y evaluación están condicionadas por las estructuras de los presupuestos y las estructuras de los sistemas contables.

#### Tipos de *Presupuestos* según el Tipo de Variables que Muestran

<b>Tipo I</b>	Bienes Insumos ↓ ¿Qué compró? ↓ Gasto Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No permite conocer que hace el estado.</li> <li>■ No permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ No permite identificar los excluidos (necesidad insatisfecha).</li> </ul> <b>Variante</b> <b>Tipo I.a:</b> sólo variables monetarias. <b>Tipo I.b:</b> variables monetarias e insumos en términos físicos.		
<b>Tipo II</b>	Bienes Insumos ↓ ¿Qué compró? ↓ Gasto Público	Bienes Púb. o Prod. ↓ ¿Qué hace? ↓ Gasto Público <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ No permite identificar los excluidos (necesidad insatisfecha).</li> </ul>		
<b>Tipo III</b>	Bienes Insumos ↓ ¿Qué compró? ↓ Gasto Público	Bienes Púb. o Productos ↓ ¿Qué hace? ↓ Gasto Público <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">Necesidad Pública ↓ Carencia (Necesidad Insatisfecha)</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul> </td> </tr> </table>	Necesidad Pública ↓ Carencia (Necesidad Insatisfecha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul>
Necesidad Pública ↓ Carencia (Necesidad Insatisfecha)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul>			

#### Tipos de *Contabilidades* según el Tipo de Variables que Muestran

<b>Tipo I</b>	Registra ↓ La Compra (Los Insumos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ No permite conocer que hace el estado.</li> <li>■ No permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ No permite identificar los excluidos (necesidad insatisfecha).</li> </ul> <b>Variante</b> <b>Tipo I.a:</b> sólo variables monetarias. <b>Tipo I.b:</b> variables monetarias e insumos en términos físicos.				
<b>Tipo II</b>	Registra ↓ La Compra (Los Insumos)	Registra ↓ Lo qué se hace (Producción) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ No permite identificar los excluidos (necesidad insatisfecha).</li> </ul>				
<b>Tipo III</b>	Registra ↓ La Compra (Los Insumos)	Registra ↓ Lo qué se hace (Producción) <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;">Registra ↓ La carencias (Necesidades)</td> <td style="padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul> </td> </tr> </table>	Registra ↓ La carencias (Necesidades)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul>		
Registra ↓ La carencias (Necesidades)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Permite conocer lo que hace el estado.</li> <li>■ Permite conocer la relación Insumo/Producto.</li> <li>■ Identifica los excluidos.</li> </ul>					

**Contabilidad de Insumos**

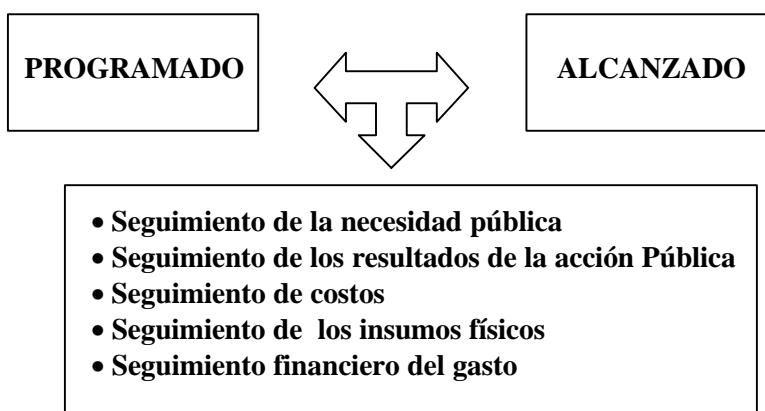
**Contabilidad de Productos  
(lo que hace)**

**Contabilidad de Carencias**

- La evaluación es posible cuando la estructura presupuestaria y la estructura de la contabilidad son equivalente.
- Si al Presupuesto o la contabilidad tiene uno u otra más variable, no es posible evaluar las variables que sobran (Programado vs. Ejecutado).
- En el cuadro siguiente, se establecen las relaciones de compatibilidad entre el presupuesto y la contabilidad.

		TIPOS DE PRESUPUESTOS		
		TIPO I	TIPO II	TIPO III
TIPOS DE CONTABILIDADES	Tipo I	Compatible	Incompatible	Incompatible
	Tipo II	Incompatible	Compatible	Incompatible
	Tipo III	Incompatible	Incompatible	Compatible

#### 10.1 Requisitos mínimos que deberán prever respecto al seguimiento de la ejecución del presupuesto y la evaluación final de la gestión <sup>4</sup>



El seguimiento presupuestario permite establecer una relación entre lo programado y lo ejecutado. El seguimiento posibilita la identificación de desvíos y sólo puede ser objeto de evaluación lo que se encuentra explicitado ex-ante.

El ex-ante puede definirse como la situación inicial previo a la acción o como la situación que se desea alcanzar a partir de la acción (la meta).

Si no existe el ex-ante (programado) o no existe el conocimiento de la situación inicial, por efectiva y precisa que sea la información de la ejecución contable (registro contable):

- No es posible identificar desvíos
- No es posible explicar las causas
- No es posible la decisión correctiva.

<sup>4</sup>BRACELI, Orlando; “Los límites a la Evaluación de las Políticas Públicas. El Presupuesto y la Cuentas de Inversión Nacional”.

El ex-ante debe ubicarse en el proceso de formulación presupuestaria, todo aquello que no se identifica en la formulación no es factible de una evaluación futura. Las variables que no se explicitan en la estructura presupuestaria, no son objeto de discusión en la formulación presupuestaria y por lo tanto no es posible su evaluación.

## 10.2. Requisitos mínimos que deberá contemplar la evaluación integral de la gestión

Un indicador significativo de la crisis de la participación en el Sistema Representativo es la ausencia de evaluación de las políticas públicas en la Argentina. Existe una relación entre los grados de participación y las posibilidades de evaluación, la participación será mayor mientras mayor sean las posibilidades de evaluar: La incidencia de la acción en la necesidad, el costo al que se produce, cuánto hace o produce el Estado, cómo compra el Estado y cuánto gasta el Estado;

Básicamente para que la participación sea trascendente, impacte en la transparencia de la gestión y en la eficiencia del uso de los recursos públicos, deberían ser posibles mínimamente cinco tipos de evaluación. No se puede evaluar la calidad cuando no se han cumplido las evaluaciones citadas.

Los cinco tipos de evaluación no siempre son posibles dependen de la estructura de los instrumentos de gestión que se disponga. Todo aquello que no está explicitado en el Presupuesto no puede ser evaluado, aun cuando se registre o se contabilice. Los distintos tipos de Presupuestos marcan o determinan los distintos tipos de posibilidades de evaluación, y por lo tanto los distintos niveles potenciales de participación.

### • Tipos de evaluación a que deberían someterse las políticas públicas

Existen básicamente cinco aspectos que deberían ser objeto de evaluación en materia de políticas públicas en un marco de legalidad; el grado en que son clasificadas marca la importancia relativa o jerarquía de la evaluación de las políticas. A continuación se determinan los cinco niveles o categorías:

#### \* Evaluación de 1º grado: El impacto de la acción en la necesidad

Es aquella evaluación que intenta merituar el impacto de la acción pública en la necesidad. Esta evaluación sólo es posible si se puede vincular las siguientes variables:

$$\frac{\text{Producto}}{\text{Necesidad Pública}} = \text{Necesidad Satisfecha}$$

La necesidad indica la carencia o indigencia y el producto representa el resultado de la acción para eliminar la carencia. También se lo puede identificar como bien. Cuando esta relación tiende a 1, el impacto de la política es plena y no existe necesidad insatisfecha. El objetivo último de toda acción pública es que la relación precedente tienda a 1.

Cuando es posible la evaluación de 1º grado, las evaluaciones de 2º, 3º y 4º grado también lo serán. En este caso se está en presencia de la posibilidad de la evaluación plena de las políticas públicas.

#### \* Evaluación de 2º Grado: El costo de la acción

La evaluación de 2º grado tiene por objetivo verificar a que costo se ejecutó la acción. Esta evaluación es posible a partir de identificar la siguiente relación:

$$\frac{\text{Insumo valorizado}}{\text{Producto}} = \text{Costo de la acción}$$

Este tipo de evaluación lleva implícito la posibilidad de desarrollar los tipos de 3º y 4º grado.

\* **Evaluación de 3º Grado: El resultado de la acción pública**

Es aquella que tiene por objetivo identificar el producto de la actividad o de la política pública:

$$\boxed{\text{Producto} = \text{Resultado de la Acción}}$$

\* **Evaluación de 4º Grado: Gasto unitario**

Es aquella que tiene por objeto identificar el gasto por insumo. Esta evaluación es posible a partir del análisis de la siguiente relación

$$\boxed{\frac{\text{Insumo valorizado}}{\text{Insumo físico}} = \text{Gasto unitario}}$$

\* **Evaluación de 5º Grado: Identificación de los insumos valorizados (EL GASTO)**

Cualitativamente es la menos importante y adquiere relevancia cuando no son posibles las evaluaciones de 1º, 2º, 3º y 4º grado, o éstas formas son deficitarias.

$$\boxed{\text{Insumos valorizados} = \text{el gasto}}$$

Históricamente, la evaluación de las políticas públicas en la Argentina, básicamente se ha ubicado en esta categoría. Este tipo de análisis se circunscribe al análisis de variables financieras exclusivamente.

### 10.3. Análisis metodológicos de los presupuestos

Al analizar los presupuestos de por lo menos 10 municipios se puede concluir que:

- E 100% de los presupuestos son financieros (no incorporan variables reales). Están definidos por el lado de la oferta. La información financiera identifica básicamente:
  - \* **Los insumos:** a partir de la clasificación por objeto del gasto permite identificar qué se compra (personal, bienes, servicios, etc.) con un importante nivel de desagregación en términos financieros (no físicos).
  - \* **El responsable:** a partir del clasificador institucional se posibilita conocer quién realiza la acción y el gasto a nivel agregado (está diluida la responsabilidad primaria de los prestadores de los distintos servicios públicos).
  - \* **El destino:** excepcionalmente utilizan de la clasificación funcional (finalidad y función)
- No existe explicitación de las necesidades o demandas que le dan origen y por lo tanto tampoco es posible identificar las necesidades insatisfechas.
- Ningún presupuesto identifica productos, es decir son presupuestos que ponen énfasis en lo que el gobierno compra y no en lo que el gobierno hace.
- Ningún presupuesto identifica costos unitarios, fundamentalmente porque no se conoce el producto (lo que se “hace”).
- No existe en ninguno de los casos de municipios que prevean aperturas territoriales, el dónde, no es una variable incorporada al sistema. (Por ejemplo: apertura por distrito).
- En general se observa un exceso de detalle de las cosas que compra el municipio. Son documentos exclusivamente financieros con énfasis en lo que el gobierno compra y no en lo que el gobierno hace. Entre el 32% y 51% de los gastos se encuentran sin discriminar. La Ley Orgánica de Municipalidades N° 1.079, de la Provincia de Mendoza es flexible; no incorpora ninguna exigencia en cuanto a la

clasificación por finalidad, función básica para conocer, por lo menos, el DESTINO de las erogaciones. Sólo establece que el presupuesto conste de cuatro capítulos divididos en incisos o ítems: Erogaciones del Concejo Deliberante, Erogaciones del Departamento Ejecutivo, Servicios de la Deuda Consolidada y Deuda Flotante y Cálculo de recursos.

- No se exige formalmente una clasificación de las erogaciones que explice los Servicios Públicos que presta; sólo existe una apertura institucional (quién gasta), económica y por objeto del gasto (qué compra), sólo incluyen los insumos financieros: personal, bienes de uso, servicios personales, etc. Aunque la ley no lo exija, no significa que los municipios no podrían haber avanzado hacia estructuras presupuestarias más completas, que transparenten las acciones, posibiliten una mayor participación, permitan medir la eficiencia y posibiliten una evaluación integral de la gestión.
- Al utilizarse sólo la clasificación institucional (sólo a nivel agregado)/ económica/por objeto del gasto desaparece la posibilidad de asignar y evaluar los responsables de todos los niveles jerárquicos, sólo se puede explicitar algún tipo de responsabilidad al máximo nivel político.
- En síntesis, los presupuestos de los municipios de la provincia de Mendoza identifican sólo dos variables: **INSUMO Y RESPONSABLE**

## 11. Conclusiones

Mendoza tiene una Organización atípica en relación al resto de las Provincias Argentinas, respecto a los siguientes aspectos y una característica: La Heterogeneidad de los municipios que la integran:

- Su **organización política**: los municipios de Mendoza gozan de autonomía, son autárquicos; Mendoza es una de las Provincias, donde sus municipios son los menos autónomos del país.
  - En cuanto a su organización se caracterizan por ser unidades territoriales (organización distrital), con alta población y pocas unidades políticas. Mendoza, es la provincia con menor cantidad de municipios (18), excepto Tierra del Fuego y con alta densidad poblacional y su organización interna es distrital.
  - Mendoza cuenta con 18 municipios, hay provincias como Córdoba, Santa Fe con alrededor de 400 municipios, con una baja densidad de población.
  - La población municipal de Mendoza es en promedio 90.000 habitantes; por otro lado se encuentran provincias como Entre Ríos con un promedio 6.000 habitantes y Córdoba con menos de 10.000 habitantes en promedio, por municipio.
- En cuanto a la estructura fiscal, Mendoza es de las provincias con más bajo gasto por habitantes, encontrándose por debajo del promedio Nacional y quizás su baja autonomía sea una de los determinantes.
- En cuanto al análisis fiscal de los municipios de Mendoza, hay gran heterogeneidad entre los distintos municipios para el año 1999.
  - En cuanto a la calidad de sus estructura presupuestarias son:
    - \* Precarias: basado todos en solo 2 ó 3 variables y con una clasificación: Institucional (restringida, agregada, que proporciona escasa utilidad), Económica y Por Objeto del Gasto

\* No muestra: El destino, la Distribución espacial, las Funciones que cumple, No permite conocer costos unitarios de las distintas prestaciones, No identifican que “produce” o “hace” el municipio y utiliza la metodología precaria (primitiva), tipo I y lo mismo ocurre con su sistema contable.

Sólo puede hacerse el seguimiento de 5 grado, la ejecución del gasto circunscripto a un seguimiento financiero, con un nivel de agregación que proporciona una utilidad muy baja.

Los presupuestos así confeccionados impiden:

- Transparentizar la acción del gobierno (no se conoce el impacto de la necesidad, el producto del accionar, el costo de las prestaciones, etc.)
- No habilitan canales de participación al trabajar con agregados financieros
- No explícita niveles de responsabilidad al trabajar con agregados institucionales (Concejo Deliberante-Organo Ejecutivo)
- Impide evaluar la gestión Interdepartamental en cuanto a prestaciones y costo.
- No permite medir la eficiencia de la gestión (por ej.: conocer los costos de las prestaciones).
- No permite conocer la Necesidad insatisfecha (los excluídos de las políticas públicas municipales)
- Se carece de estructuras que permitan compatibilizar las políticas públicas municipales con las políticas públicas de los gobiernos provinciales

## 12. Lineamientos de algunas proposiciones

A continuación se realiza un esquema de hacia dónde se debería avanzar:

- En la recuperación de los Sistemas de Información de los municipios
- Incorporar las tradicional clasificación presupuestaria por Finalidad y Función y Territorial (por distritos)
- En la identificación de los Servicios Públicos prestados
- En la identificación de las Necesidades Pùblicas que intentan satisfacer
- Identificar como se distribuye las Necesidades y las prestaciones de la Acción Pública espacialmente, por ejemplo: por distrito,
- Compatibilizar los Sistema Contables con las estructuras presupuestarias
- La adopción de Estructuras equivalentes a las presupuestarias de modo que permita el seguimiento de la Gestión Integral o Evaluación Integral de la Gestión una vez concluido, permitiendo el juzgamiento político de la Cuenta Inversión o del cumplimiento del programa de Gobierno Municipal.
- Recuperar y compatibilizar Sistemas de Información que sirvan de soporte a todo el funcionamiento decisorio

Este esbozo de propuestas debe tratar de que sea una metodología común para todos los municipios y que permitan articularse con el Presupuesto Provincial, de manera de poder vincular las Políticas Pùblicas con independencia de quién las provea (Provincia o el Municipio).

Este punto central que merece un desarrollo especial y que no puede esperar, dada las actuales circunstancias que vive el País, está en directa concordancia con dos temas de gran relieve en lo Municipal, Provincial y el País: **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.**

## BIBLIOGRAFIA

- NUÑEZ MIÑANA, "Finanzas Pùblicas"
- MUSGRAVE, R. Y MUSGRAVE, P.B., "Hacienda Pùblica. Teórica y Aplicada", 5º edición, McGraw-Hill, España, 1991.
- GARAT, Pablo María, "Los municipios en la organización federal Argentina. Análisis institucional, jurídico, político, administrativo, económico y financiero", Consejo Federal de Inversión, Enero de 1999.
- MARTINEZ, Patricia Raquel, "La autonomía en la Constitución Nacional", Tomo I: Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, pag.466.
- JAN CASAÑO, Rosana María, "Presupuesto Participativo y Condiciones para Viabilizar la Participación. La Participación Directa e Indirecta. El caso Municipal". Beca de Graduado. Secretaría de Ciencia y Técnica. Universidad Nacional de Cuyo. Director Lic. Orlando Braceli. Año 2000.
- Revista Municipium, Publicación del Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios - PRIMEN, Nº 4. Octubre 1999.
- BRACELI, Orlando Andrés y otros, "Estudio de los Municipios de la Provincia de Mendoza, con énfasis en los Aspectos Fiscales", Cooperación Técnica, CFI - Provincia de Mendoza, año 2001.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis de la Política Tributaria Nacional. Período "1986/1994", año 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Análisis Consolidado de las Políticas Fiscales Provinciales para el Conjunto de las 24 Jurisdicciones. Período 1983/1994". Año 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Estudios de las Finanzas de los Municipios de la Provincia de Mendoza. Análisis Consolidado del Conjunto de los Municipios", año 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Estudios de las Finanzas de los Municipios de la Provincia de Mendoza. Análisis por Municipio", año 1995.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXIX Jornadas de Finanzas Pùblicas "La Política Económica, la asignación de los recursos públicos y el Presupuesto Nacional", FCE-Universidad Nacional de Córdoba, año 1996.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXX Jornadas de Finanzas Pùblicas "Los límites de la evaluación de las políticas públicas. El Presupuesto y la Cuenta de Inversión Nacional", FCE-Universidad Nacional de Córdoba, año 1997.
- BRACELI, Orlando Andrés, en XXXI Jornadas de Finanzas Pùblicas "Estudio Integral del Comportamiento de los Municipios de la Provincia de Mendoza", FCE-Universidad Nacional de Córdoba, año 1998.
- BRACELI, Orlando Andrés, "Evolución de la Política Fiscal en Argentina", Jornadas de Ciencias Económicas de la FCE - UNCuyo, Mendoza, año 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés; Braceli, María Silvana, "La Participación, la Transparencia, la Eficiencia y la Gestión Integral. El ciclo Presupuestario". Serie de Economía Nº 42, FCE-UNC, año 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés; Braceli, María Silvana, "No se puede continuar asignando recursos públicos sin conocer las necesidades de la población y la función de producción de los servicios públicos. El valor estratégico de la configuración de los Sistemas de Información Primarios para revertir esta situación", Anales XXXIII Jornadas Nacionales e Interamericanas de Finanzas Pùblicas. F.C.E - U.N. de Cuyo. Año 2000.
- BRACELI, Orlando Andrés; ROCA, Daniel, "Participación Municipal de los Recursos Provinciales, El Caso de Mendoza", XXIV Jornadas de Finanzas Pùblicas, F. C. E. - Universidad Nacional de Córdoba. Año 1991