

# LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN EL SOB



## CP. Juliana Tomassini

Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO)

Decana de la Facultad de Desarrollo Local y Regional de la UPSO

Contadora Pública Universidad Nacional de Mar del Plata (UNdMDP), Licenciada en Administración Universidad Nacional de Mar del Plata (UNdMDP), maestrando en Desarrollo y Gestión Territorial Universidad Nacional del Sur (UNS)

El Presupuesto municipal es una herramienta pública que sirve tanto para conocer el plan de gobierno para el próximo año, como para la gestión del uso de recursos y control de los gastos que se realizarán.

En este artículo se analiza la mecánica de presupuestación en el municipio, el origen de todos sus recursos y los posibles destinos del gasto, así como también la situación actual de las finanzas municipales en el SOB.

La provincia de Buenos Aires mantuvo en su Constitución Provincial el capítulo relativo al Régimen Municipal, aun después de la reforma de la Constitución Nacional en el año 94 que consagró la autonomía plena de los municipios en la Argentina. Es por ello que los municipios bonaerenses gozan de autonomía semi-plena para gobernarse, debiendo regirse por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) y el poder delegado de la autoridad provincial.

En los municipios de la provincia de Buenos Aires los presupuestos deben presentarse al Honorable Consejo Deliberante (HCD) antes del 31 de octubre de cada año (art. 36 LOM) pudiendo el Concejo autorizar una prórroga. El HCD lo debe tratar, pudiendo solicitar la presencia del ejecutivo para dar explicaciones del mismo, y debe aprobar o solicitar modificaciones, pero no puede modificar por sí mismo ningún rubro (art. 35 LOM).

Los presupuestos públicos están conformados por dos partes: los **Recursos** y los **Gastos**.

Los **Recursos públicos** son los ingresos (generalmente en dinero) que tiene el Estado para el cumplimiento de sus finalidades. Los mismos pueden provenir de:

### 1. Patrimonio del Estado:

- a. Producido de bienes del dominio público,
- b. Empresas públicas.

### 2. Del ejercicio de poderes inherentes a soberanía o al poder de imperio:

- a. Tributos,
- b. Sanciones fiscales,
- c. Crédito público,
- d. Moneda.

Por su parte, los Gastos públicos son las erogaciones que efectúa el Estado para adquirir bienes instrumentales o intermedios y factores para producir bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas. Los gastos se pueden clasificar según distintos criterios, por ejemplo:

- ¿Cuál es la finalidad del gasto, a qué servicio está destinado? (Finalidad y Función)
- ¿En qué bienes y servicios se gasta? (Objeto)
- ¿Qué organismos gastan? (Jurisdicción)
- ¿Es un gasto recurrente todos los años para el funcionamiento del estado o corresponde a una inversión? (Carácter Económico)

En el ámbito municipal los Recursos se dividen en **Tributarios** (provenientes de los recursos provinciales) y **No tributarios**, correspondientes a los recursos propios que cada municipio puede crear según lo establecido en la LOM, básicamente tasas retributivas de servicios, derechos, multas y sanciones y contribuciones de mejora.

Dentro de los recursos Tributarios, el más importante es el proveniente de la Coparticipación provincial establecida en la Ley 10.559 en su art 1. El mismo dice que “las municipalidades de la Provincia recibirán en concepto de coparticipación el 16,14% del total de ingresos que percibe la Provincia en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto inmobiliario urbano, Impuesto a los automotores, Impuesto de sellos, Tasas retributivas de servicios y Coparticipación federal de impuestos”.

#### El importe resultante de la aplicación de dicho porcentaje será distribuido:

- 58% entre todas las Municipalidades de acuerdo a lo siguiente:
  - 62% en proporción directa a la población.
  - 23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria “per cápita”, ponderada por la población.
  - 15% en proporción directa a la superficie del Partido.
- 37% entre las Municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud -con o sin internación-, de acuerdo a lo establecido por el artículo 2° de la presente ley.
- 5% entre las Municipalidades que cubrieran servicios o funciones transferidas por aplicación del Decreto-Ley 9.347/79 y sus modificatorias, excepto del sector Salud Pública, en función de la participación relativa que cada Comuna tuvo en el Ejercicio 1986, en la distribución de la coparticipación por tales servicios o funciones.

En función de esta polinómica se determina todos los años el Coeficiente Único de Distribución (CUD) que es publicado en el Boletín Oficial de la provincia.

Como se ve, la composición del CUD es muy estable a lo largo de los años, salvo los años en los que se publican los datos de población de los Censos, que se realizan cada 10 años, que pueden hacer variar significativamente (para bien o para mal) el 36% que se asigna por la población. El resto de las variables intervinientes son de difícil modificación, salvo las relativas a las estadísticas de salud.

Esto hace que los recursos provenientes de la coparticipación provincial, que son los de mayor peso relativo en los Tributarios, se mantenga con peso relativo estable a lo largo del tiempo (en los últimos años ha variado acompañando generalmente el ritmo de la inflación).

Para hacer un análisis entre los municipios del sudoeste bonaerense, se toma como base los datos relevados por el Observatorio de Estadísticas Regionales ([www.oer.uns.edu.ar](http://www.oer.uns.edu.ar)), que es un esfuerzo conjunto de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), la Universidad Nacional de Sur (UNS) con sus departamentos de Economía, Geografía y Turismo, y Ciencias e Ingeniería de la Computación, y cada uno de los 22 distritos que conforman la Sexta Sección Electoral.

Dentro de su información disponible están los Presupuestos Municipales. Se presenta a continuación una síntesis de los distritos de **Ingresos** y **Gastos** presupuestados disponibles para los años 2015 y 2016.

Haciendo foco en analizar la composición de los **Ingresos** en función de su procedencia, es decir si provienen de la provincia de Buenos Aires como recursos Tributarios, o si son recursos propios generados por el municipio a través de Tasas, Derechos, Multas y Contribuciones de mejora.

En los **Gastos** es importante identificar los gastos asociados al funcionamiento corriente del municipio (corrientes) de los que van a engrosar el patrimonio del mismo a través de Bienes de uso, generalmente construcción de bienes de dominio público o privado y equipamiento (inversión real de capital).

**Tabla 1: Ejecución Presupuestaria del Sector Público Municipal Consolidado según municipios del SOB**

millones de pesos corrientes. Año 2015

Año 2015	Adolfo Alsina	A. Gonzales Chaves	Bahía Blanca	Coronel Dorrego	Coronel Pringles	Coronel Rosales	Coronel Suárez	General La Madrid	Guaminí	Monte Hermoso	Puan	Tornquist	Tres Arroyos	Tres Lomas
Ingresos Corrientes	190	125	1.759	s/d	201	241	367	156	176	166	s/d	201	394	78
Ingresos Tributarios	120	70	457	s/d	136	142	228	107	139	55	s/d	129	227	58
Ingresos No Tributarios	33	18	1.227	s/d	40	76	99	36	37	99	s/d	35	158	17
Gastos Corrientes	197	134	1.431	s/d	214	221	383	166	184	160	s/d	171	395	76
Gastos en Personal	126	77	673	s/d	160	173	264	129	100	85	s/d	108	142	37
Inversión real directa	5	2	136	s/d	13	21	33	18	6	12	s/d	44	191	9
<b>Total Ingresos</b>	<b>191</b>	<b>129</b>	<b>1.854</b>	<b>s/d</b>	<b>201</b>	<b>243</b>	<b>406</b>	<b>175</b>	<b>178</b>	<b>174</b>	<b>s/d</b>	<b>206</b>	<b>574</b>	<b>82</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>203</b>	<b>137</b>	<b>1.567</b>	<b>s/d</b>	<b>228</b>	<b>247</b>	<b>421</b>	<b>184</b>	<b>190</b>	<b>172</b>	<b>s/d</b>	<b>219</b>	<b>587</b>	<b>89</b>

**Nota:** Se presentan los datos de 14 de los 22 municipios de la región. El resto de los municipios no poseen información consolidada dentro del OER.

**Fuente:** Observatorio de Estadísticas Regionales UPSO-UNS

**Tabla 2: Ejecución Presupuestaria del Sector Público Municipal Consolidado según municipios del SOB**

millones de pesos corrientes. Año 2016

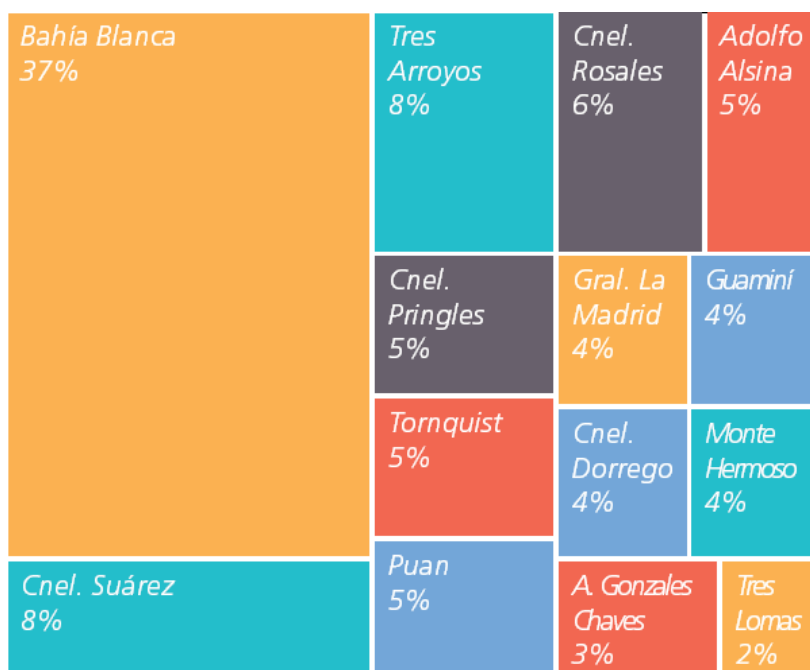
Año 2016	Adolfo Alsina	A. Gonzales Chaves	Bahía Blanca	Coronel Dorrego	Coronel Pringles	Coronel Rosales	Coronel Suárez	General La Madrid	Guaminí	Monte Hermoso	Puan	Tornquist	Tres Arroyos	Tres Lomas
Ingresos Corrientes	343	216	2.469	287	354	372	561	256	251	240	368	326	573	129
Ingresos Tributarios	168	95	659	236	186	193	340	177	193	77	238	211	330	94
Ingresos No Tributarios	52	41	1.705	43	79	124	138	58	57	152	36	54	231	33
Gastos Corrientes	281	193	1.970	238	283	317	495	223	230	212	297	269	539	100
Gastos en Personal	185	115	963	143	210	249	356	173	133	122	83	183	202	56
Inversión real directa	17	3	170	17	16	12	28	34	9	25	4	32	80	10
<b>Total Ingresos</b>	<b>344</b>	<b>217</b>	<b>2.649</b>	<b>289</b>	<b>355</b>	<b>374</b>	<b>635</b>	<b>279</b>	<b>252</b>	<b>256</b>	<b>369</b>	<b>329</b>	<b>646</b>	<b>137</b>
<b>Total Gastos</b>	<b>298</b>	<b>198</b>	<b>2.140</b>	<b>258</b>	<b>301</b>	<b>339</b>	<b>527</b>	<b>259</b>	<b>239</b>	<b>237</b>	<b>303</b>	<b>303</b>	<b>621</b>	<b>111</b>

**Nota:** Se presentan los datos de 14 de los 22 municipios de la región. El resto de los municipios no poseen información consolidada dentro del OER.

**Fuente:** Observatorio de Estadísticas Regionales UPSO-UNS

### Gráfico 1: Distribución porcentual de los ingresos corrientes por municipio

Porcentaje – Años 2016



**Nota:** Se presentan los datos de 14 de los 22 municipios de la región. El resto de los municipios no poseen información consolidada dentro del OER.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Observatorio de Estadísticas Regionales UPSO-UNS

Se observa que del volumen de **Ingresos Corrientes** de los distritos del SOB analizados, Bahía Blanca representa el 36% para el 2016, marcando su preponderancia en la región, pero con un aporte de recursos propios de más del 60%, no habitual en las economías municipales del resto de los distritos.

Más allá del análisis en términos nominales se propone avanzar en un análisis relativo que contemple varias variables: el origen de los recursos, el destino de los gastos, la dependencia de otras jurisdicciones y la capacidad de crecimiento a través de la inversión fija que cada municipio tiene.

## Índices:

**Autonomía:** el índice de autonomía se conforma de la relación entre los Ingresos no tributarios (de origen municipal, es decir propios) sobre el Total de ingresos corrientes.

**Dependencia:** relaciona la Ingresos tributarios (de origen provincial) con el Total de ingresos corrientes.

**Funcionamiento:** establece la relación entre los Gastos en personal y el Total de gastos corrientes (es decir los necesarios para cumplir con las actividades ordinarias fijadas).

**Capitalización:** establece la proporción que representa la Inversión real directa (Bienes de uso básicamente) en el Total de gastos del periodo.

**Tabla 3: Índices de gestión presupuestaria según municipios del SOB**

Porcentaje. Años 2015 y 2016

	2015				2016			
	Autonomía	Dependencia	Funcionamiento	Capitalización	Autonomía	Dependencia	Funcionamiento	Capitalización
Adolfo Alsina	17%	63%	64%	3%	15%	49%	66%	6%
A. Gonzales Chaves	14%	56%	57%	1%	19%	44%	60%	2%
Bahía Blanca	70%	26%	47%	9%	69%	27%	49%	8%
Coronel Dorrego	s/d	s/d	s/d	s/d	15%	82%	60%	7%
Coronel Pringles	20%	68%	75%	6%	22%	52%	74%	5%
Coronel Rosales	32%	59%	78%	9%	33%	52%	79%	3%
Coronel Suárez	27%	62%	69%	8%	25%	61%	72%	5%
General La Madrid	23%	69%	78%	10%	23%	69%	77%	13%
Guaminí	21%	79%	54%	3%	23%	77%	58%	4%
Monte Hermoso	60%	33%	53%	7%	63%	32%	58%	11%
Puan	s/d	s/d	s/d	s/d	10%	65%	28%	1%
Tornquist	17%	64%	63%	20%	17%	65%	68%	10%
Tres Arroyos	40%	58%	36%	32%	40%	58%	38%	13%
Tres Lomas	22%	75%	49%	10%	26%	73%	56%	9%

**Nota:** Se presentan los datos de 14 de los 22 municipios de la región. El resto de los municipios no poseen información consolidada dentro del OER.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Observatorio de Estadísticas Regionales UPSO-UNS UNS

Para poder extraer algunas conclusiones se organiza la información de manera de establecer rankings individuales para cada uno de los índices desarrollados (gráfico 2).

De esta manera se observa que el comportamiento de cada municipio es disímil para cada ítem.

El municipio de Bahía Blanca, como ya se ha mencionado, es el municipio que tiene mayor **Autonomía** presupuestaria ya que el 70% de sus recursos corrientes proviene de recursos propios, es decir, mayoritariamente Tasas. Para el presupuesto 2016 el ratio asciende a 69%.

Muy cerca de la performance de **Autonomía** de Bahía Blanca, se coloca Monte Hermoso, un municipio joven, pequeño y de marcada actividad estacionaria. La fuerte política fiscal planificada en el mismo hace que la generación de recursos propios se encuentre en

el 60% para el 2015 y 63% para el 2016. A pesar de tener una consideración especial en la Coparticipación provincial tomando como parte de la población para su coeficiente una proporción del flujo turístico de la temporada, las tasas retributivas de servicios del balneario tienen un gran peso en su presupuesto.

En el otro extremo de las estadísticas ubicamos a Adolfo Gonzales Chaves, con 14% y 19% para 2015 y 2016 respectivamente en generación de recursos propios. El resto de los municipios se encuentran entre un 20% y un 40% de promedio.

Para el análisis de la **Dependencia**, claramente Bahía Blanca es el municipio en el que menor peso tiene los recursos provenientes del orden Tributario de la provincia de Buenos Aires, 26% y 27% para cada año analizado, situándose Guaminí como el distrito que más depende de las arcas provinciales para su economía. En el 2016 lo supera Coronel Dorrego.

**Gráfico 2: Municipios ordenados de mayor a menor por tipo de índice**  
Promedio años 2015 y 2016

	Autonomía	Dependencia	Funcionamiento	Capitalización
1	Bahía Blanca	Coronel Dorrego	Coronel Rosales	Tres Arroyos
2	Monte Hermoso	Guamini	Gral. La Madrid	Tomquist
3	Tres Arroyos	Tres Lomas	Coronel Pringles	Gral. La Madrid
4	Coronel Rosales	Gral. La Madrid	Coronel Suárez	Tres Lomas
5	Coronel Suárez	Puan	Tomquist	Monte Hermoso
6	Tres Lomas	Tomquist	Adolfo Alsina	Bahía Blanca
7	Gral. La Madrid	Coronel Suárez	Coronel Dorrego	Coronel Dorrego
8	Guamini	Coronel Pringles	A. Gonzales Chaves	Coronel Suárez
9	Coronel Pringles	Tres Arroyos	Guamini	Coronel Rosales
10	Tomquist	Adolfo Alsina	Monte Hermoso	Coronel Pringles
11	A. Gonzales Chaves	Coronel Rosales	Tres Lomas	Adolfo Alsina
12	Adolfo Alsina	A. Gonzales Chaves	Bahía Blanca	Guamini
13	Coronel Dorrego	Monte Hermoso	Tres Arroyos	A. Gonzales Chaves
14	Puan	Bahía Blanca	Puan	Puan

**Nota:** Se presentan los datos de 14 de los 22 municipios de la región. El resto de los municipios no poseen información consolidada dentro del OER.

**Fuente:** Elaboración propia en base a Observatorio de Estadísticas Regionales UPSO-UNS

Muy interesante es el análisis del **Funcionamiento**. El ranking para los dos años mantiene prácticamente el mismo orden situando a Coronel Rosales como el municipio en el que los Gastos de personal insumen casi el 70% del total de Recursos corrientes. El resto de los distritos se van ubicando entre el 70% y el 50%, sólo insumiendo alrededor del 30% en Personal los distritos de Bahía Blanca y Monte Hermoso.

Por último, en lo que se refiere a la capacidad que cada distrito tiene de aumentar su patrimonio a través de la Inversión real directa destinada principalmente a la construcción de bienes de dominio público o privada, lo que se conoce generalmente como Obras, el ranking varía año a año justamente por la volatilidad que tiene la obtención de recursos, asociados en su gran mayoría, a otras jurisdicciones, es decir a los aportes nacionales y/o provinciales.

En 2015 lideró Tres Arroyos con el 32% presupuestado en **Capitalización**, porcentaje que ningún distrito alcanzó en el 2016. Tres Arroyos repitió su posición en 2016 acompañado por General La Madrid con el 13%, siendo el promedio del resto de los municipios de 6%.

## Conclusiones

Los presupuestos municipales presentan en el su- doeste bonaerense una estructura bastante estable en el tiempo que define sus posibilidades reales de gestio- nar las políticas públicas planteadas. La dependencia de recursos de la provincia para poder cumplir con sus gastos básicos de funcionamiento, principalmente el pago de sueldos de su personal, implica que el margen de maniobra con el que cuentan para poder realizar cambios estructurales a sus gobiernos es muy reducido.

La proximidad de los gobiernos municipales a sus vecinos los coloca en la primera instancia de respuesta a las problemáticas de la comunidad, que han ido cre- ciendo en los últimos 20 años. Si bien la descentraliza- ción de recursos también se ha incrementado en igual periodo de tiempo, la inversión de capital no está al alcance de la mano de los intendentes como estos qui- sieran.