

# LA ESTRUCTURA FISCAL DEL MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRREDÓN: TENSIONES PRESUPUESTARIAS ENTRE 2008 Y 2019

The fiscal structure of the city council of General Pueyrredón: budgetary tensions between 2008 and 2019

**Antonio F. Galarza**  
CONICET

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales  
Centro de Estudios Históricos  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
[antoniofgalarza@gmail.com](mailto:antoniofgalarza@gmail.com)

Recibido: 29/05/2020

Aceptado: 18/07/2020

## Resumen

El artículo aborda el examen de los presupuestos del municipio del partido de General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires, Argentina) entre 2008 y 2019, caracterizando su estructura de ingresos-egresos y la evolución de la deuda del Estado municipal. Se presta especial atención a la evolución y protagonismo de las transferencias de recursos desde la administración nacional y provincial al gobierno municipal. Las fuentes utilizadas son presupuestos, informes anuales de contaduría y periódicos locales. La investigación aporta información acerca de la estructura presupuestaria del ayuntamiento durante las intendencias de Gustavo Pulti y Carlos Arroyo, definidas en gran medida por la acumulación de pasivos al cierre de cada ejercicio, la relevancia de las transferencias desde otras jurisdicciones, así como la ampliación de la presión fiscal municipal a partir de la creación de tasas y sobretasas.

**Palabras clave:** impuestos – presupuestos – deuda pública

### **Abstract**

The article discusses the budgets of the municipality of General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina) between 2008 and 2019, characterizing their income-expenditure structure and evolution of the debt of the municipal State. Special attention is paid to the evolution and relevance of resource transfers from the national and provincial administration to the municipal government. The documents used are budgets, annual accounting reports, and local newspapers. The research provides information on the finances of the city council during the governments of Gustavo Pulti and Carlos Arroyo, largely defined by the accumulation of liabilities at the end of each year, the relevance of transfers from other jurisdictions as well as by the expansion of the city council's tax burden

**Keywords:** taxes – budgets – public debt

Los estudios sobre fiscalidad en la Argentina vienen protagonizando, durante los últimos años, un renovado vigor. Generalmente se han centrado en el análisis del funcionamiento de las instituciones tributarias, la conformación y evolución de la estructura fiscal 'argentina' y las características de la llamada ciudadanía fiscal y/o cultura tributaria (Botana, 2006; Estévez, 2008; Estévez y Esper 2010).<sup>1</sup> Más recientemente, algunas investigaciones han ensayado miradas generales para el siglo XX (Sánchez Román, 2013) señalando la persistencia de un esquema tributario argentino con fuertes características regresivas.

No obstante, el estudio de las finanzas municipales, especialmente para las últimas décadas, sigue siendo un terreno de trabajos con fuerte orientación técnica (Catalano, 2010; Porto, 2012; Martino Romero y Cadelli 2012; López Accotto y Macchioli 2015) brillando por su ausencia trabajos que aborden la problemática en perspectiva histórica-política más allá de las cuestiones propias del análisis presupuestario. En este sentido, deben destacarse los trabajos que vienen reconstruyendo las características de la fiscalidad local sobre todo para los inicios de los regímenes municipales de mediados del siglo XIX y principios del XX (Bonaudo y Sonzogni, 1997; Canedo, 2018, Pyke, 2020).

La presente investigación se enmarca en un proyecto mayor que pretende contribuir a generar información sobre la performance presupuestaria de la última década del partido de General Pueyrredón, con el fin de elaborar un diagnóstico acerca de las principales problemáticas presupuestarias locales y que permita, a futuro, caracterizar los vínculos entre instancias de gobierno a escala local-provincial-nacional a partir de las transferencias de recursos fiscales.<sup>2</sup> En miras de ello, en este trabajo se presenta un primer examen de la estructura fiscal del municipio para el período 2008-2019, identificando el origen jurisdiccional y tipo de recursos, los renglones más significativos del gasto público, así como la evolución de la toma de deuda del ayuntamiento.

El municipio de General Pueyrredón se encuentra ubicado en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires, con una población aproximada de 650 mil habitantes estables. El conglomerado urbano de Mar del Plata resulta así el tercero más poblado de la provincia, detrás del partido de la Matanza y de la capital provincial, ciudad de La Plata y alrededores. Con playas sobre el atlántico, es una de las ciudades turísticas

---

<sup>1</sup> Sobre diferentes problemáticas en torno a una posible reforma fiscal de carácter progresivo en Argentina, ver las ediciones número 13 y 14 de la Revista "Voces en el Fénix" de abril y mayo de 2012. Ambos números coordinados por Jorge Gaggero, disponibles en <https://www.vocesenelfenix.com/>

<sup>2</sup> Este primer trabajo pretende convertirse en la base para futuros análisis comparativos con trayectorias de otros municipios bonaerenses, así como de profundización en la indagación entre finanzas municipales y régimen de coparticipación provincial, con perspectiva histórica.

más importantes de la Argentina, y se estima que recibe al año unos 8 millones de visitantes. Entre las actividades económicas principales se destacan las asociadas al turismo, al puerto, la producción textil, el cordón frutihortícola que abastece a la población urbana y el parque industrial ubicado en las afueras de la ciudad, sede de fábricas vinculadas a la alimentación, metalurgia e insumos médicos, entre otros rubros.<sup>3</sup>

## **Recursos municipales, a modo de introducción**

La tipología de los recursos municipales en la República Argentina en general, y en la provincia de Buenos Aires en particular, se enmarca en una primera gran división entre los denominados 'corrientes' y los 'de capital'. Los primeros remiten a todos los ingresos que un municipio recibe por sus potestades tributarias (cobro de tasas, contribuciones, etc.) así como por regímenes de coparticipación y aportes no reintegrables efectuados por la administración nacional y provincial. En cambio, los denominados 'de capital' son los provenientes del crédito público, ventas de bienes que integran el activo del ayuntamiento y toda otra modificación en el patrimonio que genere un ingreso. A su vez, cada uno de estos dos grandes grupos puede dividirse, según la jurisdicción donde se origine el recurso, en recursos 'propios' y los correspondientes a 'otras jurisdicciones' (sector privado, y principalmente las administraciones a nivel nacional y provincial).

Entre los provenientes de otras jurisdicciones, se destaca la participación en impuestos nacionales y provinciales, la participación en gravámenes a los juegos de azar y en la administración descentralizada de algunos impuestos de nivel provincial.<sup>4</sup> En cambio, entre los segundos, dado que la potestad de cobrar impuestos<sup>5</sup> queda reservada a la Nación y a las Provincias, los ayuntamientos tienen la capacidad de creación y cobro de tasas, contribuciones, así como de determinados derechos.<sup>6</sup> En la

---

<sup>3</sup> Toda esta información se encuentra disponible en la página del municipio: Municipalidad de General Pueyrredón, recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/MardelPlata>

<sup>4</sup> La coparticipación provincial se encuentra reglada por la ley 10.559, que en su artículo primero establece que los municipios recibirán el 16,14 % de los ingresos que percibe la provincia por los siguientes impuestos: Ingresos Brutos, Inmobiliario Urbano, a los automotores, de Sellos, tasas retributivas de servicios y coparticipación federal de impuestos.

<sup>5</sup> Los impuestos son cargas obligatorias que personas y empresas deben abonar para solventar el funcionamiento del Estado, y no implican necesariamente una contraprestación o servicio directo.

<sup>6</sup> Se considera Tasa a la prestación, generalmente en moneda corriente, exigida por el Estado a los sujetos en virtud de su poder de imperio, con el objetivo de financiar los servicios públicos divisibles que se brindan a la población. El concepto de tasa implica que debe existir una contraprestación del Estado, susceptible de ser fraccionada en unidades de uso o consumo. Las contribuciones, en cambio, son percibidas por el Estado por la realización de una obra pública o por una actividad estatal que produce beneficios reales o potenciales a los particulares, mientras que los derechos retribuyen

jurisdicción municipal bonaerense existe una amplia gama de tasas que varía según las características del municipio (su perfil productivo, territorial, poblacional) pero entre las cuales se destacan como principales, tanto por su extensión (son cobradas en todos los municipios bonaerenses) así como por la relevancia de los ingresos que reeditúan, la tasa por Alumbrado, barrido y limpieza (ABL, también denominada Tasa por Servicios Urbanos - TSU) las tasas por inspección de Seguridad e Higiene y por Habilitación de comercios e industrias, así como los derechos cobrados por espectáculos públicos (Martino Romero y Cadelli, 2012, p.7).

## **El municipio de general Pueyrredón: estudios sobre sus presupuestos recientes**

Dentro de un marco de bibliografía escasa sobre la temática y el territorio abordados, se destacan pocos antecedentes de estudios sobre presupuestos del municipio de General Pueyrredón durante las últimas décadas. Uno de los más completos es el informe de la fundación ATYDEC, a cargo de Mariano Pérez Rojas (2004). Constituye un análisis presupuestario local que abarca el período 1998-2003, atendiendo a la caracterización de los principales ingresos y gastos, a los presupuestos por secretaría (salud, educación, etc.) así como al endeudamiento público. En segundo lugar, nos encontramos con la tesis de licenciatura de Juan Martín Fernández (2011), que ha puesto el foco en la clasificación de recursos municipales según su origen jurisdiccional, a fin de evaluar lo que denomina "autonomía financiera" del municipio entre 1998 y 2009. Por su parte, el libro de Reinaldo José Cano (2015) secretario de hacienda del municipio en diversas oportunidades, abarca los años 2008-2014 y se enfoca principalmente en la evolución del déficit y del volumen de gasto público.<sup>7</sup> Por último, el estudio de Romina Casali (2019) aborda el examen de la evolución presupuestaria de la secretaría de salud municipal durante el período 2016-2018, vinculando los ajustes y niveles de ejecución presupuestario en esta secretaría con las características de la atención primaria ofrecida por el sistema de salud municipal.

En cuanto a los ingresos, el informe de Pérez Rojas (2004) reseña la evolución de los recursos corrientes y de capital entre 1998 y 2003, mostrando el descenso paulatino de los últimos hasta casi su total desaparición, especialmente durante los

---

cesiones o autorizaciones realizadas por el Estado local y no son como las tasas que se abonan por prestaciones de servicios. Ver López, Acotto y Machioli, 2015, p. 86.

<sup>7</sup> A diferencia de los dos trabajos anteriores, la investigación de Cano se caracteriza por el tono de confrontación explícito hacia la administración del intendente Gustavo Pulti, de la cual el autor del libro formó parte como secretario de hacienda durante los primeros meses de mandato y culminó con el quiebre de la relación entre el titular del palacio municipal y su titular de hacienda. En tal sentido, la obra toma un tono de diatriba sobre el rumbo de gestión económico-financiera asumido por el gobierno de Pulti. Teniendo en vista estas características, consideramos que gran parte de la información suministrada y analizada en la obra resulta de utilidad para nuestra investigación.

años de crisis económica -2001/2002-. Y también describe la evolución de los recursos propios de la jurisdicción municipal, así como de los recursos provenientes de nación y provincia, todos los cuales muestran una caída en términos porcentuales, cercana al 60% los primeros y al 50% los segundos, con una recuperación durante 2003. En cuanto a su participación dentro del universo de ingresos, mientras los recursos propios marcaron un descenso en términos porcentuales (de un 72% en 1998 a un 68% en 2002, recuperándose en 2003) los de otras jurisdicciones desarrollaron el itinerario inverso: de un 28% a un 32% entre 1998 y 2002.

En lo que respecta a los servicios de deuda pública, el autor destaca el salto que entre 1998 y 1999 protagonizaron los mismos, que pasaron a triplicarse. Como resultado del plan de obras 'Mar del Plata 2000', el recurso al endeudamiento aumentó significativamente -a fin de adelantar la obra a solventarse con ese fondo especial-. (Pérez Rojas 2004: 49). En el año 2003 se produce el mayor desembolso por pago de intereses, llegando a los 9 millones de pesos. Asimismo, los ítems vinculados a deuda -servicio y amortización- alcanzaron el 10% del presupuesto en 1999. En líneas generales, el informe remarca que la evolución de la deuda del municipio mostró un marcado alza entre 1998 y 1999, un sostenimiento en valores altos desde entonces y hasta 2002, para describir un itinerario descendente a partir de 2003 (Pérez Rojas 2004: 71).

El trabajo de Fernández (2011) centrado en el período 1998-2009, nos muestra un fuerte deterioro de los índices de autonomía presupuestaria del municipio. Esto significa que durante ese lapso aumentó significativamente la dependencia de las cuentas locales respecto a los recursos transferidos desde otras jurisdicciones -principalmente provincia-. Si bien una buena parte de esos fondos se originaron en asignaciones automáticas no discrecionales, los índices mostrados por Fernández muestran un claro deterioro del municipio en su capacidad de afrontar sus gastos corrientes.<sup>8</sup> Esta evolución habría sido correlativa a la generalidad de los municipios provinciales, que en conjunto habrían mostrado un deterioro de su autonomía presupuestaria. Si en 1998 los recursos propios aportaban más del 60% de los ingresos de las comunas bonaerenses, para 2008 ese porcentaje cayó hasta el 34%, en promedio (Martino Romero y Cadelli 2012: 5). Aspecto que, a su vez, sería compartido con la generalidad de las administraciones locales a nivel nacional. El gasto público municipal total habría pasado de un 2,8% del PBI entre 1993-2008, a un 3,7% entre 2009-2013, mientras que las recaudaciones propias municipales han tendido a mantenerse entre un 1,2-1,3 % del PBI. Ambas variables demuestran el

<sup>8</sup> En gran parte asociados a erogaciones de personal, que según Fernández es una característica común del nivel municipal debido a la naturaleza del gasto y sus funciones, más intensivas en mano de obra que los niveles superiores de administración pública (2011, p. 36).

deterioro de los márgenes de autonomía municipales, ya que el incremento del gasto se habría sostenido gracias al aumento de ingresos provenientes de otras jurisdicciones (López, Accoto y Marchioli 2015: 46).

En cambio, el trabajo de Cano (2015) pone el acento en aspectos que, señala, caracterizaron la gestión de gobierno del intendente Gustavo Pulti en materia presupuestaria entre los años 2008 y 2015: el cada vez mayor déficit crónico del municipio y la obtención de gruesos aportes de recursos por parte del gobierno nacional. Sobre el primer aspecto, Cano destaca la evolución del crecimiento del déficit, especialmente a partir del ejercicio 2012, cuando el saldo negativo se multiplicó debido al aumento sostenido de los gastos (pasó de algo más de 44 millones en 2011, a 155 millones en 2012. Ver Cano 2015, p. 32). Además, señala, también se incrementó la incapacidad del municipio de hacer frente a los compromisos asumidos -gastos devengados que no se pagaron efectivamente durante el año en curso-. Cifra que también aumentó de modo significativo entre 2011 y 2012 (de 64 a 102 millones). Cano enfatiza el hecho de que este aumento de los resultados deficitarios tuvo lugar pese al incremento de los fondos aportados por otras jurisdicciones -principalmente de origen nacional- poniendo énfasis en el manejo local de los recursos para la explicación de la continuidad y aumento de los saldos negativos.

Por otra parte, el trabajo de Casali (2019) se enfoca en el problema de la subejecución de los presupuestos municipales, centrandó su mirada en el impacto de este aspecto sobre el sistema de salud municipal. Subraya la existencia de una significativa subejecución presupuestaria en la secretaría de salud durante los primeros dos años de gestión del intendente de Cambiemos, Carlos Arroyo (2015-2019). La investigación muestra la correlación entre una baja ejecución de recursos en diversas áreas de esta secretaría y el fuerte deterioro en la atención primaria que, a través de los denominados CAPS municipales (centros de atención primaria de la salud) atiende las demandas sanitarias en los diferentes barrios de la ciudad marplatense. El trabajo de Casali muestra además cómo este deterioro fue en gran medida resultado de la caída, en términos relativos, de los recursos presupuestarios asignados a la secretaría de salud municipal. La autora pondera cómo únicamente durante 2017 las actualizaciones presupuestarias fueron acordes a los índices inflacionarios, mientras que en 2016 y 2018 se encontraron muy por debajo.

## **Algunas precisiones metodológicas**

Adentrarse en el mundo de los presupuestos municipales requiere realizar algunas advertencias a fin de clarificar el porqué de algunas decisiones de corte metodológico. En primer lugar, es importante destacar que los presupuestos municipales aquí analizados se componen del correspondiente a la denominada 'Administración central', compuesta por el poder ejecutivo local y sus secretarías

y dependencias, así como por el Honorable Concejo Deliberante. Es decir que no se analizan en este artículo los presupuestos correspondientes a los denominados 'entes descentralizados', dado que el examen de éstos habilita un trabajo en sí mismo.<sup>9</sup>

En segundo lugar, hemos tenido que optar al momento de seleccionar los tipos de información con la que contamos para trabajar. Una opción posible consistía en utilizar los ingresos y gastos proyectados al momento de discutirse y votarse la ordenanza fiscal impositiva de cada período. Esta opción presenta la dificultad que impone el hecho de que, en líneas generales, los presupuestos son una estimación que luego se acomoda a la realidad y al devenir de las necesidades. En ese sentido, en cuanto a los gastos se muestra más atractiva la posibilidad de analizar el devengado: aquel gasto efectivamente realizado durante el ejercicio y que debe ser, tarde o temprano, abonado. Esto significa que el hecho económico asociado a la operación contable fue efectivamente realizado (la adquisición de un bien, un servicio, etc.) por lo cual el municipio ha adquirido la obligación de hacer frente al desembolso correspondiente. El principio de devengado implica que la erogación puede efectivizarse en el mismo ejercicio fiscal o en venideros, pero desde el punto de vista contable debe computarse cuando tuvo lugar el hecho económico respectivo. Respecto a los ingresos, en lugar del devengado lo más apropiado resulta contabilizar lo percibido efectivo, es decir, los recursos reales que ingresaron al municipio más allá de las estimaciones presupuestarias. La ventaja de tomar esta información es que nos permite conocer lo realmente ingresado y gastado por el municipio en cada período, información que hemos recabado hasta el año 2019 inclusive.

En cambio, para el análisis del pago de deuda se presentarán, por un lado, los diferentes ítems devengados en los presupuestos de la administración central en concepto de deudas. Por otro, se realizará un balance de lo efectivamente abonado en cada año por concepto de pago de servicios de deuda consolidada y flotante, información presente en la denominada 'memoria anual de contaduría' y 'estado económico-financiero', el cual incluye a los organismos descentralizados. De esta manera, consideramos que se brinda un panorama más fidedigno del peso que el pago de los compromisos impuso sobre el ejercicio presupuestario. En este sentido, se analizará también la diferencia entre lo devengado y lo efectivamente pagado hacia el final de cada ejercicio fiscal, de manera de brindar una idea del pasivo generado por la administración municipal en cada cierre de período fiscal.

Por último, cabe señalar que las cifras presentadas se han convertido a valores

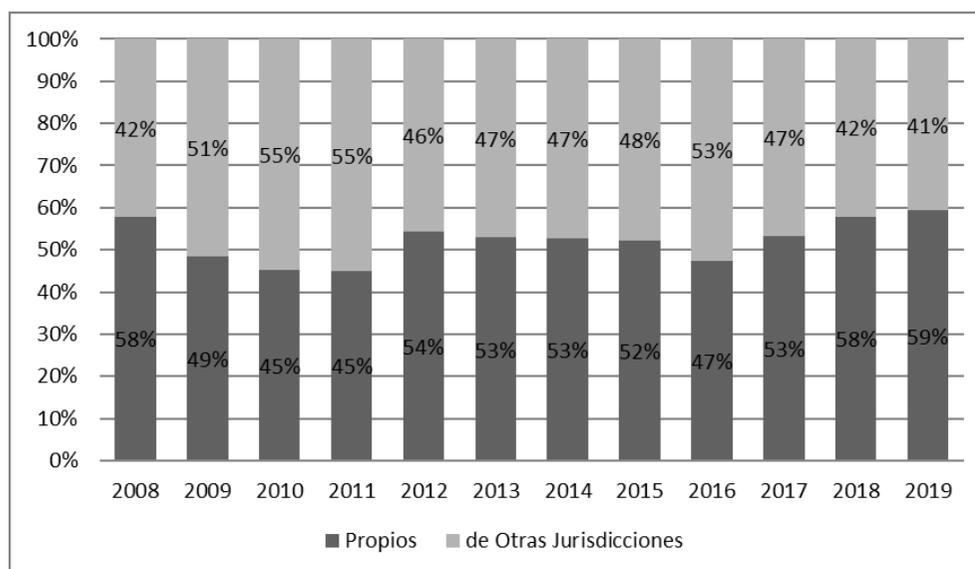
---

<sup>9</sup>Los entes descentralizados del municipio de General Pueyrredón son: OSSE (obras sanitarias sociedad de Estado) empresa estatal que cobra la tasa por suministro de agua y la denominada Tasa GIRSU (gestión integral de residuos sólidos urbanos) destinada a solventar los gastos del predio de disposición final de residuos. Los restantes Entes Municipales son los correspondientes a servicios urbanos (EMSUR), turismo (EMTUR), deportes (EMDER) y vialidad (EMVIAL).

constantes con referencia a 2015, en virtud de posibilitar comparaciones entre distintos tipos de ingresos y gastos para diferentes años, teniendo en cuenta el factor inflacionario.<sup>10</sup>

## Estructura de ingresos y gastos

Una primera mirada a los recursos de General Pueyrredón confirma lo que Fernández (2014) sostenía en su análisis hasta 2009: el significativo peso de los fondos aportados por otras jurisdicciones dentro de la estructura de ingresos municipal. Como muestra el gráfico, entre 2008 y 2011 aumentó el porcentaje de ingresos originados en otras jurisdicciones fiscales, revirtiéndose esta tendencia a partir de 2012 y hasta 2015 inclusive, cuando los recursos propios volvieron a superar el 50% del total. Durante 2016 nuevamente los recursos desde otras jurisdicciones volvieron a aumentar su participación relativa, recuperando terreno los recursos propios especialmente durante 2018 y 2019.

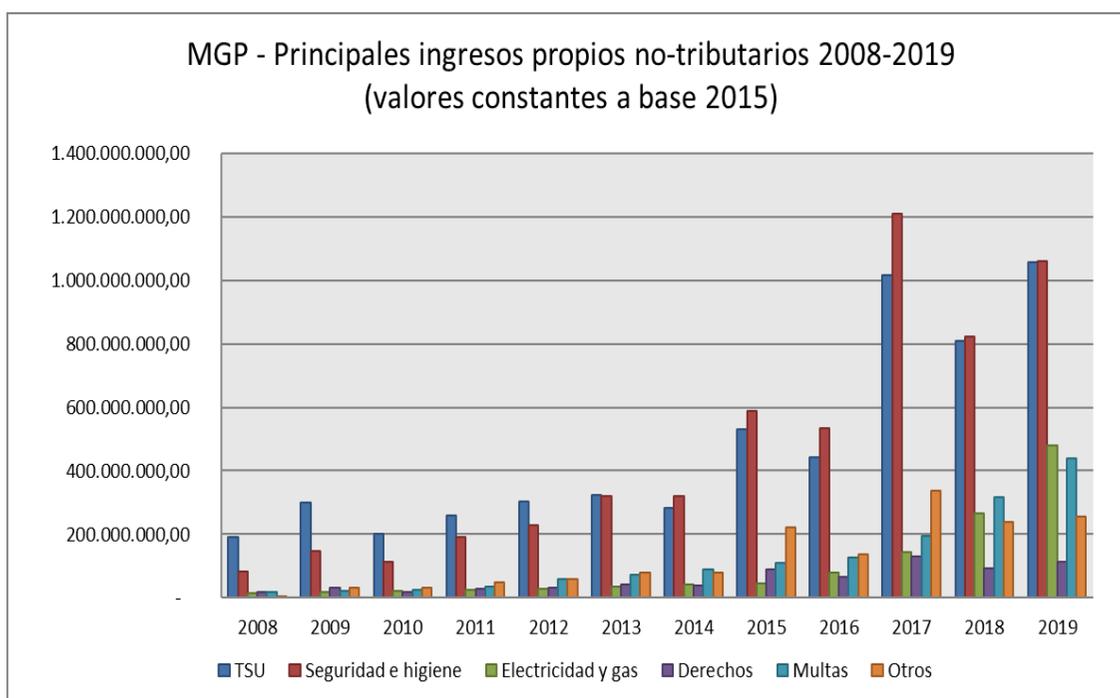


**Gráfico 1. Municipalidad de General Pueyrredón (MGP) - Ingresos propios y de otras jurisdicciones (en %) 2008-2019<sup>11</sup>**

<sup>10</sup> El año 2015 se ha tomado como referencia debido a que durante el mismo las diferentes estimaciones inflacionarias fueron convergentes. Tanto el INDEC como los índices alternativos de inflación (IPC-Congreso principalmente) señalan que la inflación a nivel nacional se ubicó por entonces en torno al 26,9 %. En tanto, para el período 2008-2014 las diferencias en las diferentes estimaciones fueron significativas. Debido a ello, para el cálculo a valores constantes se han tomado los índices de IPC-Congreso entre 2008 y 2014 (datos disponibles en la página del Centro de Estudios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe, ver <https://www.bcsf.com.ar/ces/downloads.php?file=SUVfMjAxNV9BLnBkZg%3D%3D>) mientras que para el período 2016-2019 se han tomado los datos oficiales del INDEC, disponibles en <https://www.indec.gov.ar/>

<sup>11</sup> Todos los gráficos y cuadros son elaboración propia. Las fuentes utilizadas -salvo especificación- son las correspon-

Entre los ingresos propios más destacados, se encuentra la tasa por servicios urbanos o TSU (anteriormente denominada tasa por Alumbrado, barrido y limpieza o ABL).<sup>12</sup> Constituyó históricamente el ingreso propio más significativo del municipio, hasta el año 2013 en que la tasa por Seguridad e Higiene prácticamente alcanzó sus mismos valores y se convirtió, desde entonces, en el principal ítem de recaudación.<sup>13</sup> Seguidos de lejos por otros ingresos no tributarios como multas, derechos varios y tasas municipales comprendidas en los servicios de luz eléctrica y gas natura<sup>1</sup>



**Gráfico 2. MGP - Principales ingresos propios no-tributarios 2008-2019**

dientes a la información presupuestaria pública oficial que brinda el municipio, disponible en su página web: Municipalidad de General Pueyrredón, recuperado de <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/informacion-presupuestaria>.

12 Para el cálculo de la tasa durante el período analizado, hasta 2015 inclusive se tuvo en cuenta la valuación fiscal del año 2006. A partir de 2016 se pasó a computar el 50% de la tasación de 2015, mientras que desde 1-1-2017 se pasó directamente a tomar como base la valuación fiscal correspondiente a 2016. Esto generó un aumento de las tasas que osciló entre un 10 y un 200% según el contribuyente, generando diversas controversias y solicitudes de la Defensoría del Pueblo.

13 Sin dudas, operó sobre este crecimiento la ampliación de la base imponible de la tasa por Seguridad e Higiene. A partir de 2013, mediante la ley de presupuesto 14.393, se facultó a los municipios de la provincia de Buenos Aires a calcular la tasa sobre la totalidad de la base imponible provincial del impuesto sobre los ingresos brutos. Anteriormente, el cálculo de la tasa se realizaba sobre las transacciones propias de la jurisdicción, con lo cual parte de la base imponible podía quedar fuera del cálculo.

Como puede observarse a partir del gráfico, los ítems comprendidos en el rubro 'otros' ingresos resultaron significativos a partir de 2015, especialmente durante 2017, 2018 y 2019. superando ampliamente lo representado por derechos. Este rubro se compone de ingresos de diversa índole. Entre los más destacados se incluyen el Fondo Municipal de Transporte, el Fondo para la promoción turística y la Contribución a la Salud Pública y desarrollo infantil. El primero consiste en el aporte que los empresarios del transporte público de pasajeros abonan al municipio para el mantenimiento y reparación de las arterias por donde transitan los colectivos. Históricamente consistía en un 3% sobre el volumen de ingresos de las empresas concesionarias, reducido al 1% durante el mandato del intendente Daniel Katz (2002-2007) en el marco de la crisis económica pos-2001 y finalmente alcanzando el 1,5% durante el mandato de Gustavo Pulti (2007-2015). A partir de mayo de 2018 nuevamente el porcentaje se ubicó en el 3% del valor de la recaudación.<sup>14</sup>

Los otros dos, en cambio, constituyeron sobretasas (con el nombre de contribución) que supusieron un incremento de la carga fiscal municipal durante el período 2007-2011 pero con lógicas disímiles. El 'Fondo para la promoción turística' se creó en 2009, con el fin de obtener recursos para publicitar el turismo en la ciudad. La sobretasa se incorporó al cobro de Seguridad e Higiene, incrementándose ésta un 10% sobre la alícuota del 0,6 que abonan los comercios. La 'contribución a la Salud Pública y desarrollo infantil' se creó también en 2009 y se incorporó a la TSU, con el fin de sustentar la totalidad del gasto destinado a la asistencia primaria y el desarrollo infantil realizado por la Secretaría de Salud municipal. En cambio, la 'contribución para la gestión del medio ambiente' tuvo su origen en la construcción de un nuevo predio de disposición final de residuos, dada la situación de colapso en que se hallaba el utilizado hasta entonces, inaugurado provisoriamente por 180 días durante el año 2000 y utilizado finalmente durante varios años. La sobretasa serviría para financiar el funcionamiento del nuevo predio y aparecía como requisito del Banco Mundial, que había aportado los recursos económicos para su construcción y puesta en funcionamiento, junto a la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación. Incluida en la ordenanza fiscal del período 2013, la contribución fue finalmente aprobada en marzo de dicho año, quedando su cobro a cargo de la empresa estatal OSSE, lo cual originó no pocos conflictos dado que significaba una descentralización del cobro de recursos propios de la administración central, además de adjuntar el cobro de una sobretasa

---

14 El Honorable Concejo Deliberante (HCD) en sesión de diciembre de 2017 acordó, informalmente, la suba del fondo de transporte al 3%. Sin embargo, la medida no se efectivizó sino hasta mayo de 2018, cuando se votó por unanimidad y se estableció el nuevo porcentaje con vigencia desde el 1° de enero del mismo año. Ver HCD, Actas de sesiones, período 102, 16° reunión, 1ª extraordinaria, 7-XI-2017.

a un servicio esencial como el agua.<sup>15</sup>

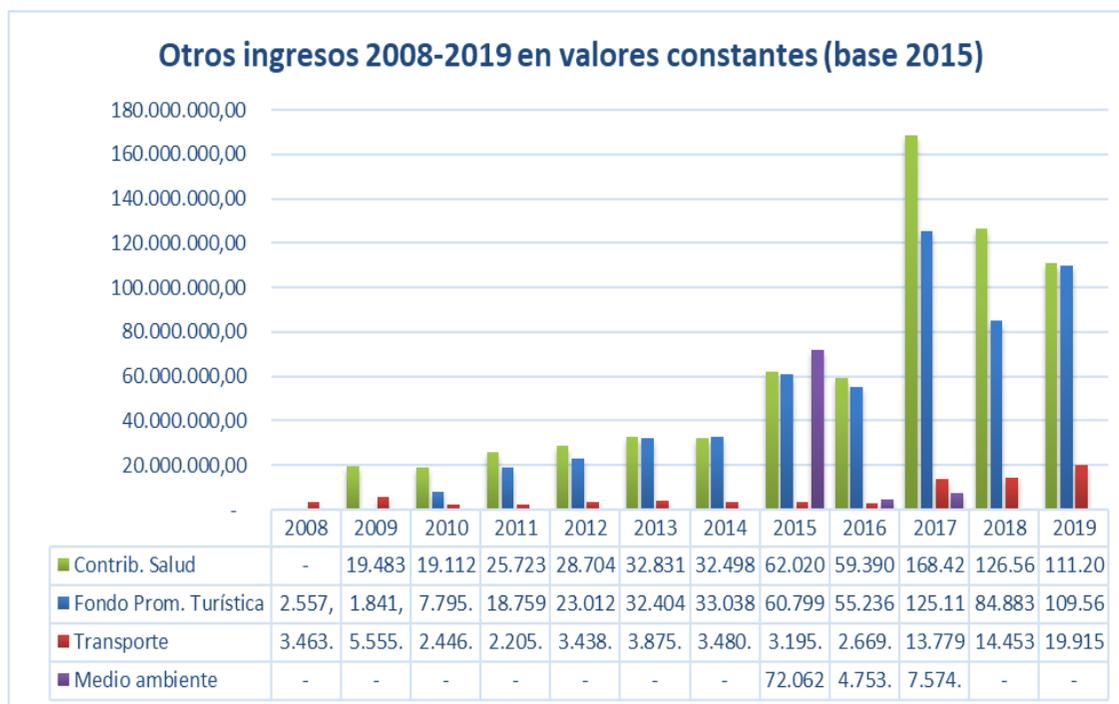
Otros ítems comprendidos en el rubro 'otros ingresos' corresponden a recursos menos significativos en términos presupuestarios, como los aportados por la Aseguradora de riesgos de trabajo del Banco Provincia, el decreciente 'Fondo Mar del Plata 2000' (creado durante la gestión del Intendente Elio Aprile, 1995-2002) los correspondientes al 'Plan Nacer' (fondos descentralizados a los municipios con afectación específica para implementación de este plan de salud) el 'fondo de compensación urbanística' y la contribución para el 'corredor vial integrado'.

Hacia el año 2008 el fondo municipal del transporte representaba la parte del león en el subgrupo 'otros', mientras le seguían en orden de importancia el dinero aportado por la aseguradora provincial y el fondo Mar del Plata 2000. Con el correr de los años, el fondo de transporte -aunque aumentó en términos nominales- cedió importancia dentro del presupuesto, reduciéndose notablemente su participación.

Sin embargo, las recaudaciones fruto de la creación de la contribución a la salud pública y del fondo de promoción turística implicaron que estos gravámenes se volvieran los más significativos dentro de los 'otros' ingresos. Su relevancia se tornó aún mayor especialmente a partir del año 2015, cuando la recaudación de la contribución por medioambiente sumó fuertes ingresos (más de 72 millones). Esta ampliación de la presión fiscal municipal le significó al ayuntamiento un notable aumento de su recaudación desde 2015 en adelante, pero sobre todo durante 2017, 2018 y 2019 en valores constantes, como puede apreciarse en el gráfico N° 3.

---

<sup>15</sup> La implementación de la contribución y su cobro por Obras Sanitarias fue objeto de discusión en el Concejo Deliberante y de rechazo por parte del personal Jerárquico de OSSE. Finalmente aprobada únicamente con los votos del oficialismo (Acción Marplatense) en el recinto. Sobre este tema ver por ejemplo Patrone, A. 2013. El oficialismo aprobó la sobretasa de residuos y OSSE será el ente recaudador. Patrone, Gonzalo, 5 de marzo de 2013, "El oficialismo aprobó la sobretasa de residuos y OSSE será el ente recaudador", Diario Punto Noticias, recuperado de <https://www.puntonoticias.com/05-03-2013-el-oficialismo-aprobo-la-sobretasa-de-residuos-y-osse-sera-el-ente-recaudador/>



**Gráfico 3. MGP - Evolución principales 'otros' ingresos 2008-2019**

En cuanto a los ingresos propios de capital, el período marca una continuidad con la tendencia observada por trabajos anteriores acerca de su virtual desaparición dentro del presupuesto, especialmente en 2011 y 2016. En líneas generales, estos ingresos remiten a dinero por venta de bienes municipales y principalmente a contribuciones percibidas por 'mejoras', es decir obras públicas. Ejemplos de este tipo de recursos de capital durante el período fueron las contribuciones por obras de remodelación en la calle 'peatonal San Martín' del microcentro de la ciudad, que significaron ingresos entre 2008 y 2011 por más de 84 mil pesos.<sup>16</sup> Otras retribuciones por mejoras fueron los ingresos por 'alumbrado público especial', 'pavimentación', 'cordón cuneta' y 'desagües'. Un ejemplo relevante de ingresos de capital lo constituyó la venta de parcelas en el parque industrial de la ciudad, que se tradujo en ingresos por 362 mil pesos en 2013, 993 mil en 2014, 1 millón 600 mil pesos en 2015 y 2 millones 236 mil pesos en 2017. Es decir que este ítem proporcionó la casi totalidad de ingresos de capital en los años en que el mismo fue relativamente mayor, salvo en 2012 cuando las sumas más significativas fueron fruto del programa 'mejorar' por 2 millones 234 mil pesos.

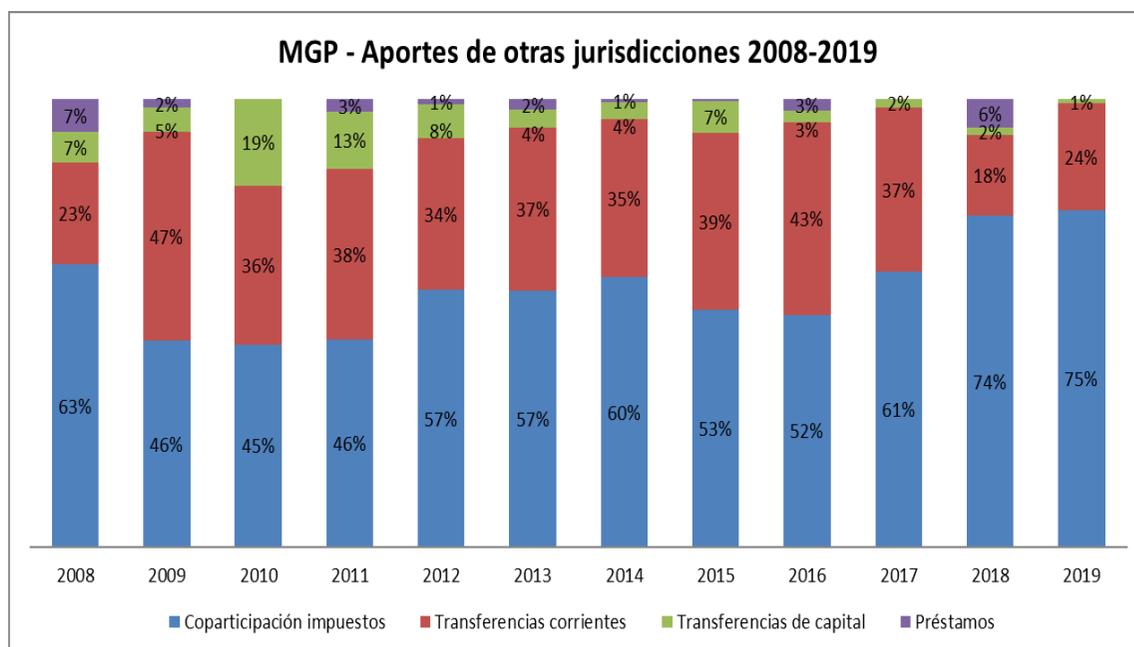
<sup>16</sup> Divididos de la siguiente forma: 23 mil pesos en 2008, 34 mil pesos en 2009, 19 mil pesos en 2010 y 8 mil pesos en 2011.

Año	\$ corrientes	\$ constantes (a 2015)
2008	63.887,81	77.220,92
2009	758.804,18	1.425.321,37
2010	236.170,35	255.468,32
2011	13.211,59	16.323,65
2012	2.355.159,71	2.598.152,38
2013	403.144,92	401.699,96
2014	1.014.551,42	732.585,18
2015	1.639.920,12	1.639.920,12
2016	26.419,36	18.045,66
2017	2.242.842,72	2.524.333,10
2018	2.643.689,08	1.544.003,29
2019	1.362.108,39	703.840,39

**Tabla 1. MGP - Recursos propios de capital 2008-2019 a valores corrientes y constantes (base 2015)**

### **Aportes desde otras jurisdicciones**

Como observamos en el gráfico N° 1, una porción importante de los ingresos del municipio está representada por los aportes que otras jurisdicciones tributarias le realizan, principalmente la administración nacional y la provincial. Los fondos aportados por estas jurisdicciones pueden dividirse en cuatro grandes grupos: la coparticipación de impuestos que por ley realiza la provincia de Buenos Aires con sus municipios (no discrecionales), las transferencias corrientes y de capital de nación y provincia (aportes discrecionales) y por último los préstamos obtenidos a través de diversos acreedores, públicos y privados.



**Gráfico 4. MGP – Aportes de otras jurisdicciones 2008-2019 (en %)**

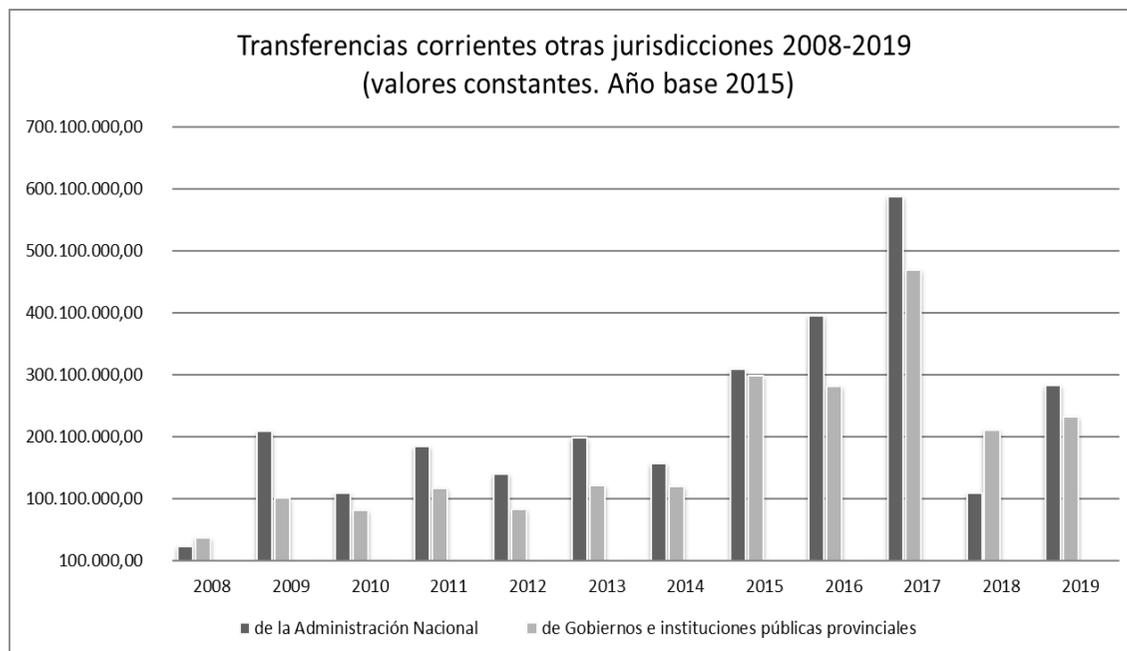
Como puede apreciarse, el rango más significativo es el correspondiente a los fondos no-discrecionales correspondientes a coparticipación de impuestos provinciales y nacionales (Ley 10.559 y Casinos) y otros ingresos tributarios (inmobiliario rural, ingresos brutos, bingos, fondo federal educativo y fondo para fortalecimiento de recursos municipales, entre los principales). En la mayoría de los años del período, superaron el 50% del total de aportes de otras jurisdicciones, salvo el trienio 2009-2011 (en valores constantes, año base 2015). Fue significativo el crecimiento a partir de 2017, y sobre todo en 2018 y 2019, alcanzando las tres cuartas partes del total de fondos aportados por otras jurisdicciones. Este crecimiento porcentual se basó, sobre todo, en el descenso de los aportes correspondientes a otros ítems, como se explica a continuación.

En segundo lugar, se encuentran las transferencias corrientes, cuyos valores entre 2010 y 2015 osciló en torno al 35% aproximadamente, y marcaron una tendencia decreciente desde 2017 en adelante, compatible con el crecimiento de los fondos coparticipables. Aquí los rubros más importantes remiten a los recursos -de origen nacional y provincial- destinados a solventar el sistema educativo municipal, tema sobre el que nos explayaremos más adelante.

Las transferencias de capital representan en cambio porcentajes mucho menores en relación con los rubros anteriores. Con un pico de 19 % en 2010 y un 13% en 2011, durante los años restantes los porcentajes se ubicaron entre un 8 % y un 1 %. En líneas generales, estos fondos han sido de origen nacional y orientados a programas

específicos y obras públicas (desagües, programas habitacionales, infraestructura costera, restauraciones de edificios históricos, entre otras). Por último, la toma de préstamos muestra un peso relativamente menor en el monto global de ingresos, resultando sólo significativa en 2008 y 2018, cuando representó el 7 y 6% del total de recursos, respectivamente, mientras que en 2011 y 2016 alcanzó el 3%. En otros años, como 2010 y 2015 y 2019, su presencia resultó insignificante.

En el gráfico siguiente se observa con mayor detenimiento la evolución y composición de las transferencias corrientes. Como señalamos, las mismas se componen de envíos tanto de origen provincial como nacional, pero también del sector externo y del privado, aunque en el caso que analizamos resultaron insignificantes. En el gráfico siguiente se presenta la composición de estas transferencias para todo el período 2008-2019.



**Gráfico 5. MGP - Transferencias corrientes desde otras jurisdicciones 2008-2019**

Lo que puede observarse a simple vista es que, además de la práctica inexistencia de aportes del sector externo y privado, salvo durante 2009 y 2018, los aportes nacionales fueron mayores que los provinciales. Si durante 2008 la provincia participó con un mayor volumen de transferencias hacia el municipio,<sup>17</sup> a partir del siguiente año fue la administración nacional la que envió mayores montos en transferencias

<sup>17</sup> Durante 2008, Nación transfirió un total de \$ 20.460.967, mientras que la provincia un total de \$ 31.516.010

corrientes hacia General Pueyrredón, con la única excepción del año 2018. Un elemento fundamental de esta tendencia fue el comienzo de los aportes nacionales para la sustentabilidad del sistema de educación municipal.<sup>18</sup> A partir de 2009 los desembolsos nacionales por concepto de transferencias corrientes superaron los cien millones de pesos. En dicho año, por ejemplo, de 111 millones de pesos que transfirió el gobierno nacional al municipio, \$40 millones (el 36%) correspondieron al subsidio educativo. Estos fondos se sumaron a los \$48 millones aportados para educación por el erario provincial a través de la ley 11.840 y sus complementos (sobre un total de transferencias por \$54 millones).

Otro aspecto por destacar es la paridad de aportes durante el año 2015, cuando las transferencias de ambas jurisdicciones rondaron los 300 millones de pesos. En cambio, durante 2016, nuevamente la administración nacional superó holgadamente a la provincial, alcanzando los \$395 millones, mientras que la provincia aportó algo más de \$280 millones. Patrón similar tuvo lugar durante 2017, aunque mostró un aumento en valores constantes de los aportes de ambas jurisdicciones (los nacionales alcanzaron los \$587 millones y los provinciales \$469 millones). En 2018, en cambio, se produjo una caída drástica de las transferencias de origen nacional, superando apenas los \$109 millones, mientras que las provinciales también cayeron hasta los \$210 millones. El último año analizado mostró una leve recuperación de ambos tipos de transferencias, las nacionales con \$282 millones, mientras que la provincia aportó unos \$232 millones. En ambos casos, los valores se encontraron muy por debajo de los valores de referencia de 2015 y mucho más lejos aún de los correspondientes a 2017.

Por último, lo que muestra el período es que entre 2008 y 2014 fue intermitente el aporte de Nación y Provincia al municipio, dado que a un año de crecimiento de transferencias le seguía uno de caída. En cambio entre 2015 y 2017 los aportes nacionales mostraron un fuerte y sostenido incremento, para descender bruscamente en 2018 y mostrar una leve recuperación durante 2019. Los aportes provinciales, por su parte, descendieron en 2016 y aumentaron significativamente en 2017, para converger con la tendencia de las transferencias de Nación en 2018 y 2019 (de marcado descenso y leve recuperación).

## **Provincia y Nación: recursos de libre disponibilidad vs. afectados**

Como ya ha sido señalado, uno de los ítems más significativos de ingresos del Estado municipal lo constituyen las transferencias desde las administraciones Nacional y

---

<sup>18</sup> En la mayoría de los partidos de la provincia de Buenos Aires, la educación municipal cubre los niveles escolares primario y preescolar. En cambio, en General Pueyrredón el sistema educativo municipal se halla mucho más extendido, tanto en cantidad de instituciones, así como en niveles, que incluyen educación primaria, secundaria y terciaria (centros de formación profesional). Es por esta razón -el ayuntamiento tiene a su cargo funciones educativas propias de Nación y Provincia- que el municipio recibe fondos destinados a solventar su sistema educativo.

Provincial. Al igual que el resto de los recursos de los municipios, estas partidas pueden tener una 'afectación presupuestaria' específica -destinadas a solventar un gasto determinado- o bien ser 'de libre disponibilidad', lo que significa que el destino del dinero queda a criterio y necesidades que establezca la administración local. A diferencia de los recursos por coparticipación de impuestos, cuyo monto responde a un coeficiente de distribución en donde se tienen en cuenta diferentes aspectos de cada jurisdicción (población, recaudación tributaria, etc.), los montos de las transferencias corrientes son variables y de asignación discrecional.

Para el caso bajo estudio, las transferencias corrientes desde Nación y Provincia muestran una evolución disímil, aunque con algunos puntos de contacto. Para el caso de los fondos de origen nacional, durante el año 2008 la mayor parte de recursos se destinó para planes específicos ('afectados') mientras que los de libre disponibilidad apenas alcanzaron el 11% del total. A partir de 2009 el gobierno nacional comenzó a subsidiar el sistema educativo municipal, constituyéndose este ítem en el más significativo desde entonces, llegando a representar el 88% de los recursos girados durante un año (2018) y desde 2010 superando siempre el 50%, salvo durante 2016-2017. Durante estos dos años se produjo un aumento significativo de los fondos de libre disponibilidad girados, tal como puede apreciarse en la tabla siguiente, superando por primera vez en todo el período el 50% del total de transferencias corrientes nacionales. Estos fondos significaron un aporte directo significativo del gobierno nacional a las finanzas del municipio, materializado mediante aportes del tesoro nacional (ATN).

El considerable aumento de las transferencias de libre disponibilidad invirtió la relación entre éstas y los recursos destinados a educación,<sup>19</sup> hasta entonces mayoritarios. De este modo, mientras que en 2015 los fondos educativos alcanzaron el 66% de las transferencias y los de libre disponibilidad (no educativos) un 26%, esa proporción se invirtió en 2016 (41% y 54% respectivamente) y en 2017 (42% y 54%), reduciéndose las transferencias afectadas a apenas un 4% en ambos casos.

---

<sup>19</sup> Los fondos destinados a educación, tanto desde Nación como Provincia, también son considerados de libre disponibilidad. En la práctica, dichos recursos están asignados a sostener el gasto educativo -mayoritariamente salarios y cargas sociales- por lo cual los diferenciamos de aquellos que efectivamente no tuvieron una asignación específica.

**Tabla 2. MGP - Transferencias corrientes de administración nacional (En valores constantes, base a 2015)**

	Total transfer.	Libre disponibilidad	% libre/total	Educación (libre)	% educ./total	Afectados	% Afectados/total
2008	22.516.544,82	2.465.739	11%	-	0%	20.050.806	89%
2009	209.821.660,52	20.893.463	10%	75.135.135	36%	113.793.062	54%
2010	109.122.375,56	15.614.514	14%	56.519.455	52%	36.988.407	34%
2011	183.856.056,86	5.992.444	3%	109.428.446	60%	68.435.167	37%
2012	140.213.010,84	7.611.905	5%	89.444.011	64%	43.157.095	31%
2013	198.425.887,37	21.721.864	11%	153.298.130	77%	23.405.894	12%
2014	157.463.248,26	10.109.091	6%	109.362.324	69%	37.991.833	24%
2015	308.793.437,86	80.450.000	26%	202.602.700	66%	25.740.738	8%
2016	395.811.401,29	215.159.705	54%	163.015.919	41%	17.635.777	4%
2017	587.530.375,99	316.267.206	54%	246.228.835	42%	25.034.334	4%
2018	109.120.428,66	-	0%	96.265.287	88%	12.855.142	12%
2019	282.756.988,80	-	0%	202.660.967	72%	80.096.022	28%

En cambio, los fondos provinciales marcan un protagonismo singular de los subsidios destinados a la educación municipal durante todo el período. Debe destacarse que durante 2015 aumentó significativamente el caudal de fondos de libre disponibilidad, alcanzando el 25% del total de aportes provinciales, para desaparecer por completo luego. Paralelamente, crecieron exponencialmente los recursos afectados, es decir aquellos que la Provincia destinó a gastos específicos en el distrito de General Pueyrredón. Esta masa de fondos inyectada por la administración provincial invirtió las proporciones en la composición de las transferencias: los fondos afectados, que representaban sólo el 1% del total hasta 2015 inclusive, ascendieron al 47% en 2016 y al 36% en 2017, para luego descender a un 19% y 11% en 2018 y 2019, respectivamente.<sup>20</sup> En tanto los recursos con finalidad educativa pasaron del 74% mencionado en 2015 a un 53% en 2016 y a un 64% en 2017, constituyendo este bienio el piso durante todo el período. A partir de 2018 y 2019 las transferencias a educación volvieron a recuperar su nivel de porcentaje cercano al 90% del total.

<sup>20</sup> En 2016, por el fondo 'obra de infraestructura y mantenimiento' la provincia dispensó más de 121 millones de pesos al municipio de general Pueyrredón, mientras que en concepto de 'fondo de seguridad', aportó unos 69 millones. En 2017, en cambio, el fondo de infraestructura representó algo más de 110 millones y el convenio para la implementación del servicio SAME (Servicio de Atención Médica de Emergencia) otros 25 millones de pesos.

**Tabla 3. MGP - Transferencias corrientes de administración provincial (en valores constantes, base 2015)**

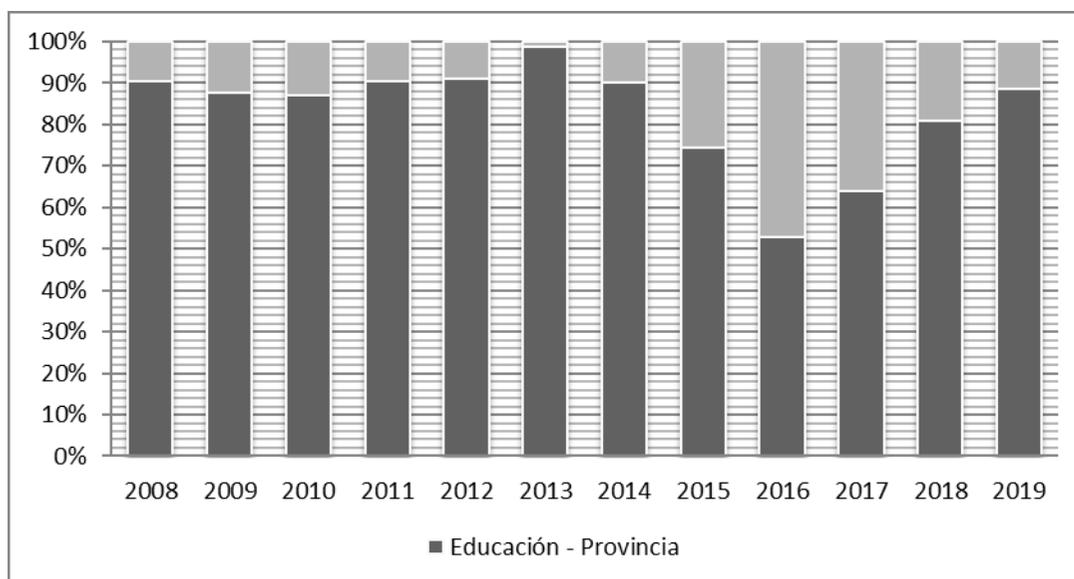
	Total	Libre disponibilidad	% libre/total	Educación (libre)	% educ./total	Afectados	% afectados/total
2008	37.517.511,87	-	-	33.918.728,68	90%	3.598.783,19	10%
2009	102.215.899,87	7.607.432,43	7%	89.621.915,69	88%	4.986.551,74	5%
2010	81.711.855,63	5.408.560,31	7%	71.077.862,89	87%	5.225.432,43	6%
2011	117.103.355,06	6.672.000,00	6%	105.896.224,46	90%	4.535.130,60	4%
2012	83.787.816,43	4.975.008,57	6%	76.273.647,53	91%	2.539.160,33	3%
2013	121.899.994,83	-	-	120.463.249,38	99%	1.436.745,45	1%
2014	120.367.688,99	10.831.168,83	9%	108.343.063,70	90%	1.193.456,46	1%
2015	298.068.442,62	74.000.000,00	25%	221.409.638,62	74%	2.658.804,00	1%
2016	280.912.474,28	-	-	148.201.998,50	53%	132.710.475,78	47%
2017	469.164.640,41	-	-	300.438.689,13	64%	168.725.951,28	36%
2018	210.582.962,62	-	-	170.068.236,44	81%	40.514.726,18	19%
2019	232.829.125,80	-	-	206.326.205,32	89%	26.502.920,48	11%

Como balance de este ítem de ingresos, puede observarse que a partir de 2016 se modificó la composición de las transferencias corrientes. Especialmente durante 2016 y 2017, el crecimiento significativo de lo aportado por Nación se explica por el incremento y centralidad asumidos por los fondos de libre disponibilidad, que el gobierno local pudo distribuir según su libre arbitrio. En cambio, las transferencias provinciales descendieron durante 2016 y crecieron de forma significativa sólo durante 2017, para luego volver a descender a niveles pre-2015. A diferencia de lo aportado por Nación, el incremento se realizó a través de partidas presupuestarias con asignación específica, desapareciendo en su totalidad los recursos de libre disponibilidad no destinados a educación.<sup>21</sup> Los fondos afectados transferidos por la provincia crecieron en términos absolutos y en proporción sobre el total de transferencias durante 2016 y 2017, principalmente destinados a infraestructura y seguridad, para luego volver a perder terreno ante las transferencias con finalidad educativa, aunque manteniendo valores altos comparados con los años anteriores a 2015.

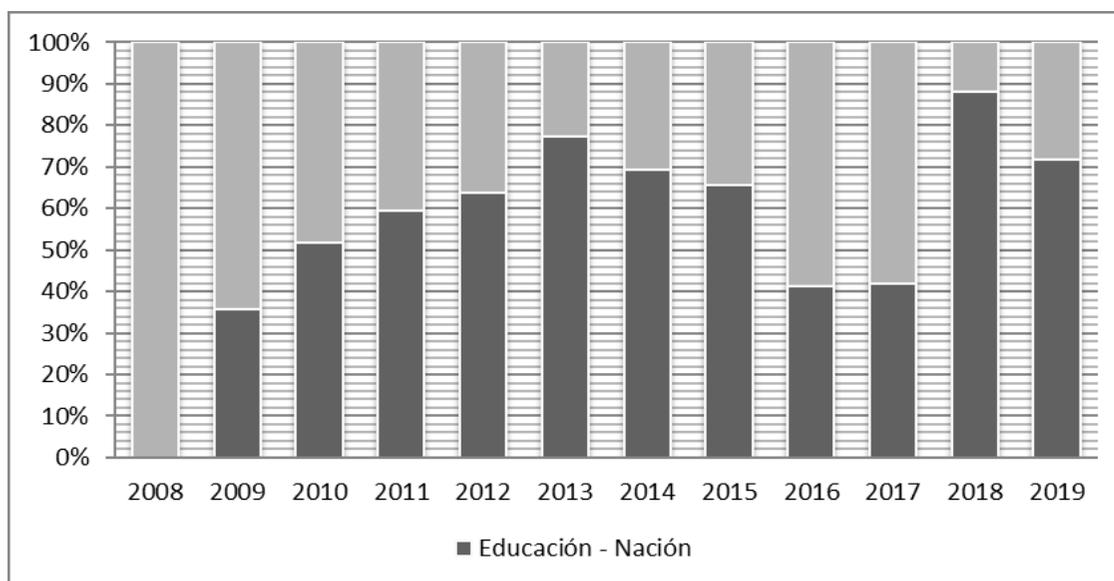
Sin lugar a duda, aunque decreciente durante los años 2016 y 2017, los aportes destinados al sistema educativo municipal representan la parte del león de estas

<sup>21</sup> Uno de los principales factores explicativos del descenso de transferencias -salvo en el año electoral de 2017- así como de la desaparición de los recursos de libre disponibilidad girados por la administración provincial, puede atribuirse a la tensa relación entre la gobernadora María Eugenia Vidal y el titular municipal, Carlos Arroyo, que contó con diferentes episodios de "desencuentros" entre ambos funcionarios. Sobre el tema, ver por ejemplo Nota del 28 de diciembre de 2018, "Arroyo se fue del acto de Vidal", Diario La Capital, recuperado de <https://www.lacapitalmdp.com/arroyo-se-fue-del-acto-de-vidal/>

transferencias. Los gráficos siguientes muestran el peso que los fondos destinados al subsidio de la educación municipal tuvieron sobre el total de transferencias corrientes realizadas por nación y provincia. Como puede observarse, en el caso provincial estos recursos representan cerca del 90 % del total, alcanzando un pico en 2013 para luego iniciar un marcado descenso entre 2015 y 2017, recuperando luego niveles "históricos". En cambio, los fondos educativos de origen nacional muestran una evolución disímil. Crecientes desde 2009 y hasta 2012 inclusive, luego convergieron con el itinerario de los fondos provinciales: pico alcanzado en 2013 y paulatino descenso hasta 2016-2017, representando un 40 % del total, para recuperarse durante 2018 y descender nuevamente en 2019.

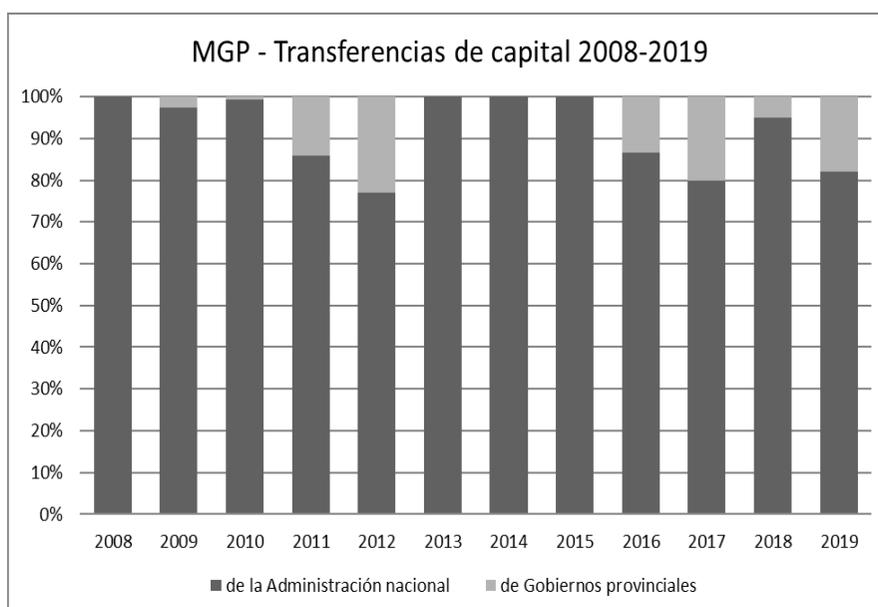


**Gráfico 6. MGP - Transferencias corrientes de origen provincial. % destinado a educación (2008-2019)**



**Gráfico 7. MGP - Transferencias corrientes de origen nacional. % destinado a educación (2008-2019)**

Por su parte, las transferencias de capital muestran la centralidad de fondos girados desde la administración nacional, que contrasta con un bajo porcentaje de aportes por parte de la provincia. Como muestra el gráfico siguiente, sólo durante tres momentos los recursos de capital transferidos por el ejecutivo provincial fueron significativos (en 2011-2012, 2016-2017 y 2019).

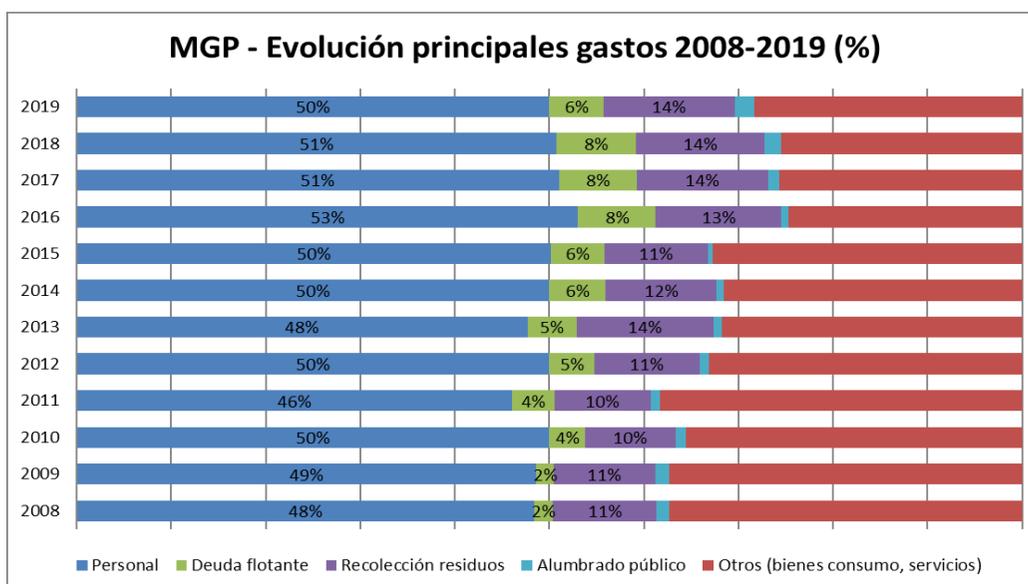


**Gráfico 8. MGP - Transferencias de capital 2008 - 2019**

Si en cambio observamos las cifras de capital giradas por la administración nacional<sup>22</sup> se evidencia un aumento significativo de los recursos durante 2010 y 2011. De 17 millones girados durante 2008, la cifra aumentó a \$103 millones en 2010 y \$86 millones durante 2011. Durante 2015 las transferencias de capital mostraron nuevamente un fuerte aumento, ya que de valores que promediaban los 35 millones, ascendieron a \$111 millones durante ese año. En cambio, durante los años siguientes los aportes nacionales de capital fueron decrecientes: 34 millones en 2016, 42 millones en 2017, 28 millones en 2018 y 16 millones en 2019.

## Evolución del gasto municipal

Las principales erogaciones presupuestarias se identifican con los gastos en personal. Históricamente, éstos constituyen el renglón mayor de gastos,<sup>x</sup> dado que incluyen los sueldos de recursos humanos de las diversas áreas que componen la administración central municipal (sin contar los entes descentralizados y/o autárquicos) y a partir de las cuales el municipio no sólo lleva adelante la administración sino también brinda servicios y fiscaliza actividades (secretarías de salud y educación, de gobierno, cultura, desarrollo social, hacienda, transporte y tránsito, inspección general, procuración, concejo deliberante, defensoría del pueblo, etc.). Cabe señalar aquí que, si bien otros aspectos del gasto pueden ser detallados, por cuestiones de extensión sólo presentamos los principales ítems de erogaciones, dejando su desglose para trabajos venideros.



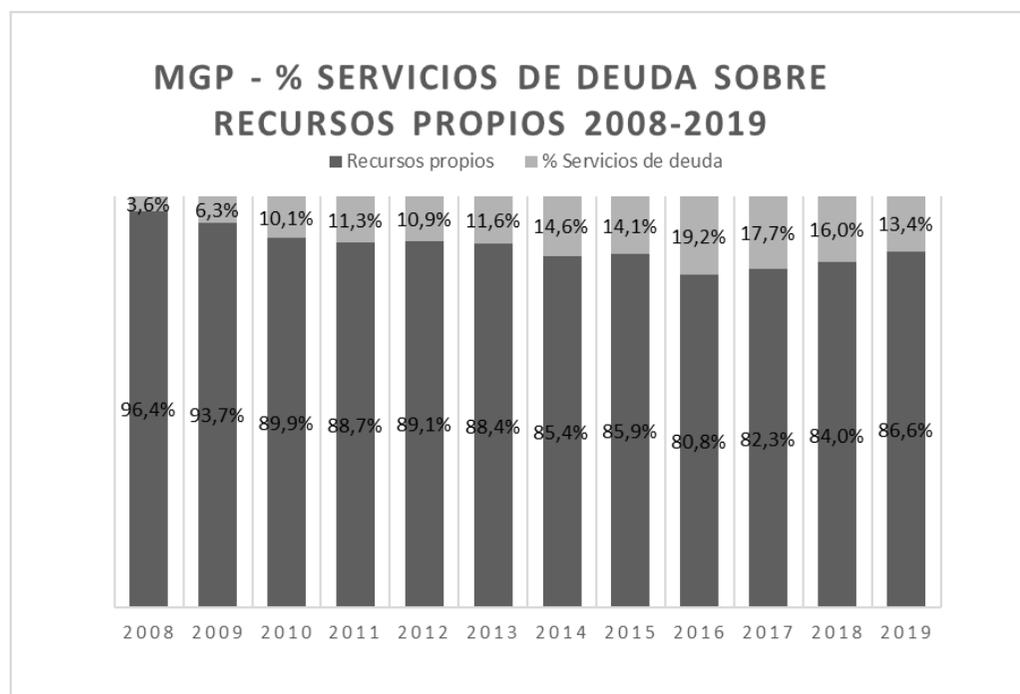
**Gráfico 9. MGP - Principales gastos 2008-2019**

<sup>22</sup> En valores constantes, considerando como año base 2015.

El porcentaje correspondiente a pagos a personal durante el período osciló entre un 46% en 2011 y un 53% en 2016. El segundo ítem de importancia que destacamos lo representa el gasto por el sistema de recolección de residuos sólidos urbanos, que osciló en torno al 11% del total durante el período analizado, para ubicarse en torno a un 14% desde 2017. Un porcentaje menor es el representado por el alumbrado público, que presenta sin embargo una tendencia al aumento, sostenido desde 2016 en adelante a partir del aumento de tarifas de servicios públicos y que lo ubica en torno a un 2% sobre el total.

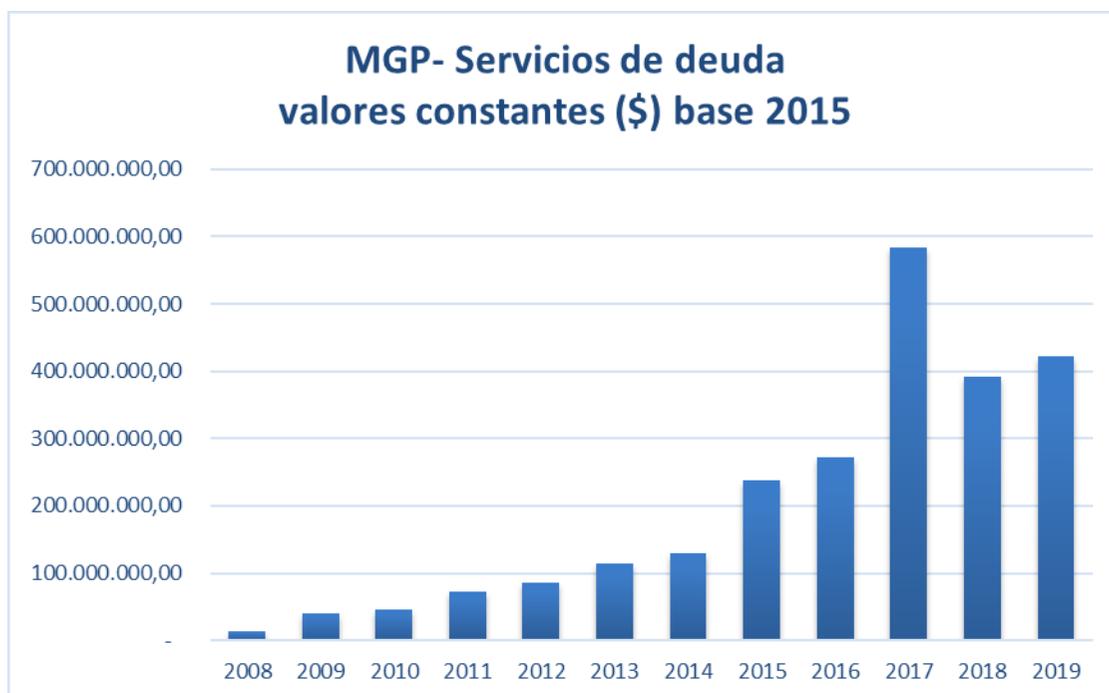
El renglón de la deuda flotante puede observarse también en el gráfico, donde se refleja el aumento de su peso sobre las erogaciones a lo largo del período y especialmente durante 2016, 2017 y 2018 (alcanzó por primera vez el 8% sobre el total, duplicándose con relación a 2011). En términos reales la deuda flotante ascendió durante estos años de 211 millones de pesos durante 2015 a 260 millones durante 2016 y a 551 millones durante 2017, para descender en 2019 a 322 millones.

Un itinerario similar al descrito por los servicios de deuda consolidada, que aumentaron paulatinamente y en particular durante los últimos años consignados. Si comparamos el peso de los servicios de deuda con relación a los ingresos propios del municipio, se observa que los mismos pasaron de representar un 3,6% a inicios del período (2008) a un 13,4% al final (2019), alcanzando un pico de 19,2% durante 2016. Los aumentos más significativos se dieron entre 2008 y 2009, 2009-2010 y 2015-2016.



**Gráfico 10.**

## MGP – Servicios de deuda sobre recursos propios<sup>23</sup>



**Gráfico 11. MGP – Servicios de deuda en valores constantes 2008-2019**

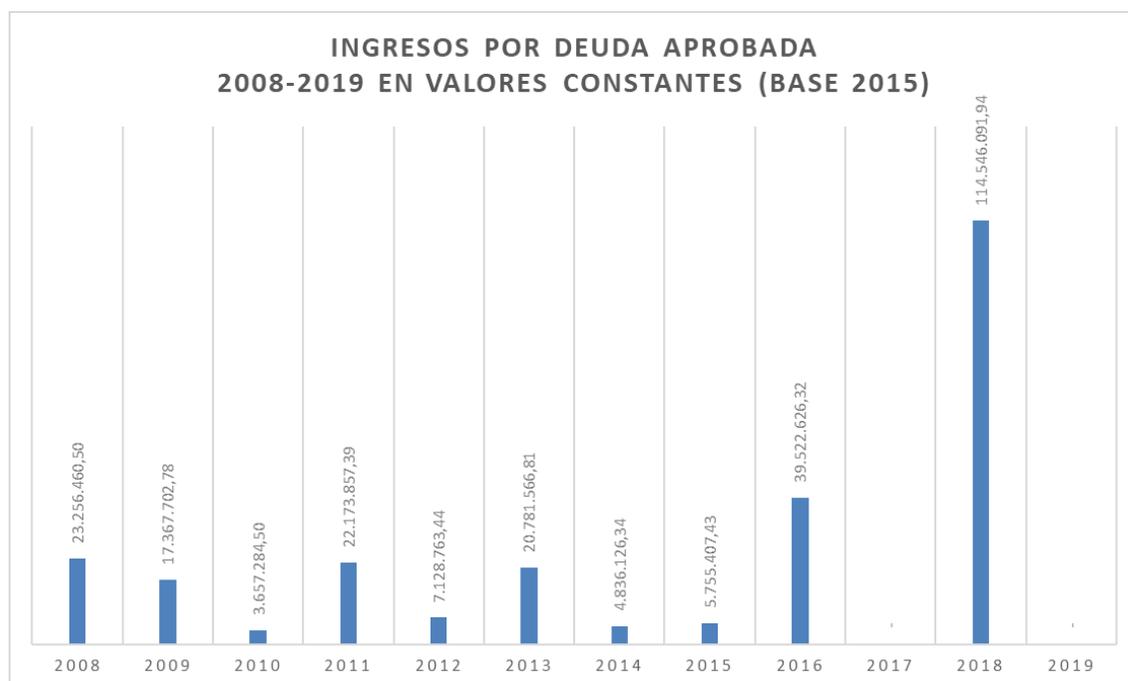
Si observamos en cambio los pagos por servicios de deuda en valores constantes, se aprecia un crecimiento sostenido entre 2008 y 2014, un aumento significativo en 2015 y un salto abrupto de los valores por servicios durante 2017, para luego ubicarse en torno a los 400 millones de pesos en 2018 y 2019 (a valor 2015).

Para comprender la evolución del incremento de los vencimientos de deuda, resulta oportuno observar los ingresos por deuda aprobada de cada ejercicio. Estos valores representan los montos de endeudamiento tomados por el Estado municipal cada año, aprobados según los mecanismos establecidos para la toma de deuda pública.

El gráfico N° 12 permite apreciar la evolución del endeudamiento y el aumento del recurso a esta herramienta de financiamiento durante los años 2008-2009, 2011, 2013 y especialmente en 2016 y 2018. De modo contrario, especialmente durante 2010, 2014 y 2015 la toma de empréstitos resultó casi insignificante no registrándose ingresos por endeudamiento en 2017<sup>24</sup> y 2019.

<sup>23</sup> Elaborado en base a información de Estado económico financiero de la Municipalidad de General Pueyrredón 2008-2019.

<sup>24</sup> Cuando el municipio adhirió a la llamada "ley de responsabilidad fiscal". Ver ley en <https://intranet.hcdiputados-ba.>



**Gráfico N° 12. MGP – Ingresos por endeudamiento aprobado 2008-2019**

Resta entonces considerar la deuda consolidada municipal. Es decir, aquella que, a diferencia de la flotante, no es exigible en lo inmediato, sino que posee plazos de vencimiento y corresponde no sólo al ejercicio sino también a períodos anteriores. En el cuadro siguiente se muestra su evolución hasta 2017 -año hasta donde contamos con información- en valores constantes y como porcentaje de los recursos propios. Las cifras constantes reflejan oscilaciones en la tendencia del endeudamiento del municipio durante todo el período, dado que a un año de aumento le siguió uno de descenso. No obstante, en términos del peso que el endeudamiento consolidado reviste con relación a los recursos propios, se observa una tendencia decreciente sostenida desde 2011 en adelante, pese a la suba registrada en 2016.

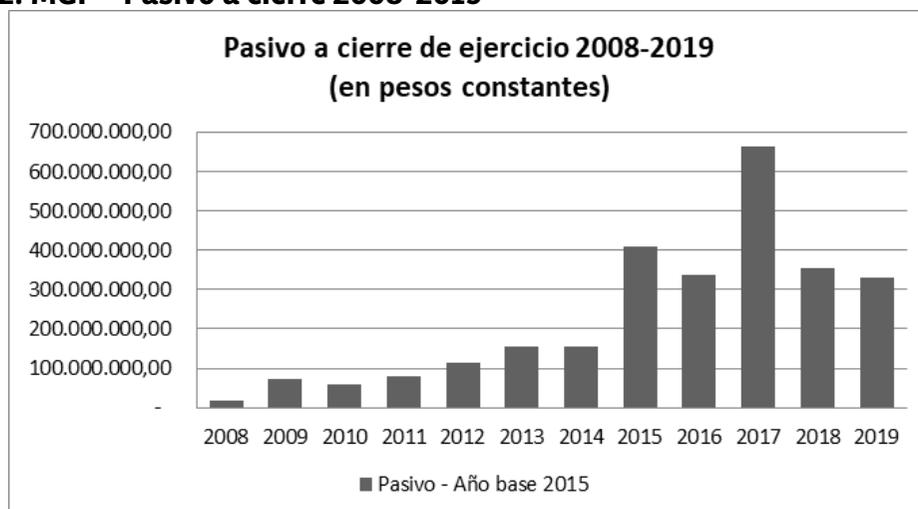
<b>Año</b>	<b>Monto (\$)</b>	<b>% s/proprios</b>
2008	97.968.367,00	27%
2009	146.881.779,10	23%
2010	80.545.577,53	18%
2011	138.290.450,95	21%
2012	129.193.027,60	16%
2013	145.720.709,70	15%
2014	98.980.010,94	11%
2015	117.392.719,39	7%
2016	108.787.920,66	8%
2017	147.852.812,11	4%

**Tabla 4. MGP - Deuda consolidada 2008-2017<sup>25</sup>**

Finalmente, un dato no menor en relación con la deuda municipal es el representado por las cuentas impagas al final de cada ejercicio contable. Esto se halla representado por la diferencia entre las erogaciones devengadas (el pasivo al cierre del ejercicio) y lo efectivamente pagado durante el año. Si bien en este punto debe considerarse lógico que durante los últimos meses del año diferentes obligaciones asumidas son abonadas a principios del año siguiente -especialmente proveedores y haberes- la consideración del itinerario descrito por esta diferencia muestra una tendencia, en particular si lo consideramos en términos porcentuales. En este sentido, la evolución de los números, además de mostrar un fuerte incremento del pasivo desde 2015 en adelante, evidencia un incremento paulatino en la incapacidad del municipio de hacer frente a los compromisos asumidos en tiempo y forma durante cada período fiscal, con un pico significativo en 2017.

<sup>25</sup> Fuentes: elaboración propia en base a Archivo Municipalidad de General Pueyrredón (AMGP) Memoria Anual de la Contaduría General, ejercicio 2017. Expediente municipal N° 1399, letra D, año 2018, folio N° 233.

**Gráfico 12. MGP - Pasivo a cierre 2008-2019**



### Conclusiones: un presupuesto en tensión

El repaso por los principales números presupuestarios de General Pueyrredón nos confirma, en principio, algunos aspectos ya señalados por trabajos anteriores. Uno de los puntos principales refiere al peso significativo que poseen los ingresos provenientes de otras jurisdicciones tributarias. Ya hacia 2009 el trabajo de Fernández mostraba el debilitamiento de la autonomía del municipio en este sentido. El devenir de los años siguientes mostró un fortalecimiento de esta tendencia, que sin embargo mostró un cambio de signo durante los años bajo análisis: el examen de las transferencias aportadas por las instancias superiores de gobierno nos permitió identificar cambios en la proporción de los fondos corrientes aportados por nación y provincia. A partir de 2009 el gobierno nacional se mostró como el mayor aportante a las finanzas del municipio de General Pueyrredón. De este modo, mientras que los aportes de la Provincia mostraron mayor estabilidad -con tendencia creciente durante el período- los recursos provenientes de Nación combinaron mayor volumen con irregularidad en las partidas. Diferente fue el itinerario delineado por las transferencias de capital: allí el mayor aporte de recursos correspondió siempre a la administración nacional, que superó holgadamente a las transferencias provinciales a través de diferentes asignaciones de recursos destinadas a obras públicas específicas. Aportes nacionales que mostraron un fuerte descenso durante el período 2016-2019, con la única excepción de 2017.

El presupuesto municipal de General Pueyrredón muestra una importante fragilidad si tenemos en cuenta el aumento, durante los últimos años, de transferencias corrientes de origen nacional con carácter de 'libre disponibilidad'. Esta asignación de recursos -no afectados, de jurisdicciones superiores- impone en la práctica escaso margen de

maniobra a las administraciones municipales, no sólo por la dependencia de fondos sino particularmente por la volatilidad de este tipo de transferencias en contextos de tensiones y/o diferencias políticas entre los diferentes niveles de gobierno (como pareció suceder con los titulares de municipio y provincia en el período 2016-2019) así como en momentos de ajuste fiscal por parte de las administraciones superiores o contextos de crisis macroeconómicas. Esto último ocurrió durante 2018 y 2019, y se tradujo en la virtual desaparición de los denominados "aportes del tesoro nacional", que habían sido significativos en 2016 y 2017.

Un aspecto por resaltar reside en el aumento del número de ítems de recaudación correspondientes a 'recursos propios'. La creación de contribuciones, tasas y sobretasas muestra que el municipio amplió, de diferentes modos, su presión fiscal. A veces mediante la construcción de consensos amplios -como ocurrió con la sobre tasa de promoción turística o el fondo de salud- y en otras a través de una mayoría simple del oficialismo en el Concejo deliberante -fondo de gestión ambiental-. Ambas vías mostraron, no obstante, una amplia capacidad del municipio para robustecer su capacidad recaudatoria durante el período analizado, lo que se tradujo por ejemplo en el aumento del porcentaje de recursos propios sobre el total del presupuesto municipal durante 2018 y 2019, cuando mermaron los aportes nacionales. La contracara es el fuerte protagonismo de los salarios destinados al personal municipal, que representan la mitad de las erogaciones que debe afrontar el ayuntamiento. Entre otros aspectos, esta gravitación salarial arroja como resultado un escaso margen para delinear políticas públicas a escala local y asignarle recursos.

El tema de la deuda muestra aspectos contradictorios. Si bien por un lado la deuda consolidada muestra una tendencia decreciente en relación con los recursos propios, sostenida desde 2011, el peso de los servicios de deuda se incrementó, desde 2015 en adelante y bruscamente durante 2017. Por otra parte, el incremento de la deuda flotante -que mostró un crecimiento sostenido durante todo el período- resulta un signo de alarma en el manejo presupuestario del ayuntamiento. La deuda flotante es exigible en el corto plazo, y el incumplimiento puede implicar -en diversos casos- el cese de prestación de servicios por parte de proveedores esenciales para el normal desempeño de las funciones municipales. En muchas ocasiones, para evitar el cese de pagos se recurre a los giros en descubierto que el banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO) habilita a los municipios, lo cual implica un aumento de las erogaciones, dados los costos financieros.<sup>26</sup>

En líneas generales puede afirmarse que, lejos de responder a cubrir una proyección

---

26 Según la memoria anual de contaduría, durante 2017 se generaron intereses financieros por 13.624.854,18 por el recurso en 16 ocasiones a la financiación transitoria con el BAPRO. Ver AMGP, Memoria Anual de Contaduría 2017, Expediente municipal N° 1399, letra D, año 2018, folio 235v.

de gastos que permitan actividades extraordinarias, la deuda municipal aparece como un recurso de auxilio para cumplimentar las obligaciones presupuestarias corrientes de cada ejercicio. Con el agravante de aumentar su presión sobre los recursos disponibles y futuros. En este mismo sentido actúa el aumento crónico del pasivo al cierre de cada ejercicio y su consolidación en torno a un 10% del presupuesto, con una leve baja registrada en 2019.

El problema principal diagnosticado consiste en que tanto el endeudamiento aprobado, la toma de préstamos con el Banco de la provincia, así como los pasivos al cierre de los ejercicios fiscales parecen haberse convertido, durante el período analizado, en un círculo vicioso: al representar/cubrir obligaciones corrientes del ejercicio en curso se aumentó la presión sobre el siguiente, lo cual explica la continuidad de la preocupante incapacidad del municipio para culminar los períodos fiscales con un ejercicio presupuestario equilibrado, retroalimentándose con el ya señalado creciente protagonismo de fondos aportados por jurisdicciones superiores así como con un aumento de la presión fiscal municipal (creación de tasas y sobre tasas) que no parece permitir nuevos márgenes de crecimiento en lo inmediato.

## **Bibliografía:**

- Botana, N. (2006) La ciudadanía fiscal. Aspectos políticos e históricos. En Fukuyama, Francis (ed.) *La brecha entre América Latina y los Estados Unidos*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1-62.
- Bonaudo, M. y Sonzogni, É. (1997) Las finanzas municipales: una asignatura pendiente en la historiografía argentina del siglo XIX. El caso de Santa Fe (1853-1890), *Revista América Latina en la Historia Económica*, enero-julio, pp. 27-34.
- Cano, R. J. (2015) *Los años perdidos. La gestión económico-financiera del municipio de General Pueyrredón 2008-2014*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Dunken.
- Canedo, M. (2018) La política de los presupuestos municipales: conformación de jurisdicciones fiscales en las municipalidades de campaña del Estado de Buenos Aires, (1854-1860), *Revista América Latina en la Historia Económica*, 25 (2), pp. 146-174.
- Casali, R. (2019) La decisión de retroceder en atención primaria de la salud: gestión Cambiemos en Mar del Plata, enero 2016-diciembre 2018, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, año 12 (núm. 15) julio, pp. 96-128.
- Catalano, C. (2010) *La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley 13.010*, Tesis (Maestría). La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas.

- Estévez, A. (coord.) (2008) La ciudadanía fiscal, sus factores estructurantes. Buenos Aires, Argentina: Instituto de Estudios tributarios, aduaneros y de recursos de la seguridad social.
- Estévez, A. y Esper, S. (2010) La ciudadanía fiscal frente al bicentenario: revisitando la cultura tributaria argentina. Documento de trabajo N° 5. Buenos Aires, Argentina: Agencia Federal de Ingresos Públicos.
- Fernández, J. M. (2011) Administración municipal: dependencia de recursos vs descentralización de funciones (Tesis de grado). Universidad Nacional de Mar del Plata-Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Mar del Plata.
- López Accotto, A. y Macchioli, M. (2015) La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Los Polvorines, Argentina: Ediciones UNGS.
- Martino, G. Romero, F. y Cadelli, E. (2012) Los sistemas tributarios municipales de la provincia de Buenos Aires, Documento de trabajo DPEPE, N° 03/2012. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de estudios y proyecciones económicas.
- Pyke, L. (2020) Rematadores de impuestos y fiadores en la fiscalidad municipal: el caso de Posadas, 1872-1883, Revista EJES de economía y sociedad, 4(6), pp. 76-95.
- Porto, M. (2012) Temas de economía de los gobiernos municipales. Buenos Aires, Argentina: Ed. Dunken.
- Pérez Rojas, M. (2004) Transparencia presupuestaria en la Gestión municipal del Partido de General Pueyrredón, período 1998-2003. Mar del Plata, Argentina: Asociación Transparencia y desarrollo ciudadano (ATYDEC).
- Sánchez Román, J. A. (2013) Los argentinos y los impuestos. Buenos Aires, Argentina: Ed. Siglo XXI.