

## **ACUERDOS BASICOS IMPRESCINDIBLES PARA MEJORAR LA GESTION DE LOS MUNICIPIOS**

**CP Esp. Daniel Hugo Pérez (\*)**

### **1ra. parte**

Todo aquel ciudadano que haya tenido el privilegio de servir a su comunidad actuando como funcionario municipal, ha experimentado el sabor amargo de hacerlo compelido por normas, reglamentaciones, controles y limitaciones formales que recortaron su margen de maniobra en pos del objetivo, no siempre fácil y cercano, de atender eficientemente al bien común y el interés general.

En un esfuerzo de ser sintético y, a la vez sistemático en el análisis, puedo resumir estos limitantes a remover imperiosamente en cuatro grandes temas, a saber:

1. LEY ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES (LOM) DECRETO-LEY 6769/58
2. REGLAMENTO DE CONTABILIDAD Y DISPOSICIONES DE ADMINISTRACIÓN PARA LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
3. DECRETO PROVINCIAL N° 2.980/00 REGLAMENTARIO DE LA LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES –(Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal – RAFAM)
4. DISTRIBUCION ANACRONICA DE RECURSOS COPARTICIPABLES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

### **1) LEY ORGÁNICA DE LAS MUNICIPALIDADES (LOM) DECRETO-LEY 6769/58**

**Vetustez normativa.** Hablar de la problemática de los municipios de la provincia de Buenos Aires sin abordar el tema de la Ley Orgánica (LOM) que los rige resulta impropio.

Esta ley data de mediados del siglo pasado. Si bien ha sufrido cuantiosas modificaciones, es imposible que dicha legislación contenga la dinámica actual de la gestión de los municipios.

Infructuosas han sido las iniciativas tendientes a su modificación y actualización en un texto legal moderno y adaptado a los tiempos que corren. La última iniciativa llevada adelante por la ex Ministra de Gobierno de la Prov. De Buenos Aires, Cristina Álvarez Rodríguez, que contó con un alto nivel de consentimiento por parte de intendentes municipales y organismos de control provinciales, tropezó con la falta de apoyo político para su concreción. Resultado: hoy sigue rigiendo la vieja LOM, como una herramienta anacrónica que no hace más que entorpecer las gestiones municipales.

### **2) REGLAMENTO DE CONTABILIDAD Y DISPOSICIONES DE ADMINISTRACIÓN PARA LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Aprobado por Resolución del H. Tribunal de Cuentas (H.T.C.) el 23/10/1991, con vigencia a partir del 1º/1/1992, es otra normativa con tres décadas de vigencia que, necesariamente, requiere actualización y modernización de la misma manera que la LOM.

Este reglamento sumado al DECRETO PROVINCIAL N° 2.980/00 (REGLAMENTARIO DE LA LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES) que dispuso lo que se dio en llamar la Reforma de la Administración Financiera en el Ambito Municipal (RAFAM), conforman conjuntamente con la LOM, la estructura normativa que aplica el H.T.C. de la Provincia de Buenos Aires en su tarea de control de legalidad de las actividades de los municipios.

La Constitución provincial ha instituido el Honorable Tribunal de Cuentas con rango constitucional desde 1889 y asignado competencia exclusiva y excluyente en lo que es la materia; es decir, el control, inspección y cumplimiento o no de la materia administrativa de la LOM, reglamento de contabilidad y administración y demás normativas administrativas contables, así como el ordenamiento jurídico aplicable..

La ley 10.869 y sus modificaciones definen la competencia propia, exclusiva y excluyente y determina que es este el Tribunal competente para controlar y juzgar las cuentas, excluyendo la competencia discrecional de la toma de decisiones.

Aunque resulte ocioso, a esta altura del análisis es del caso recordar, que la tarea de gestión municipal genera la responsabilidad de atender la justicia distributiva que toda población merece satisfacer, sin solución de continuidad, por medio de sus elegidos y en este caso el Intendente, su equipo de Secretarios y demás funcionarios, debe ejercitar la competencia administrativa de atender las necesidades ciudadanas y los servicios locales conforme el mandato del artículo 190 y cc de la constitución local (obligación ineludible).

Dentro de la competencia administrativa, resolver la atención del interés público es imperativo para el funcionario, y elegir entre muchas alternativas posibles es competencia del agente decisor encaminado a sufragar ese interés y evitar males a la gestión o bien males menores. Es decir, el control de legalidad del tribunal no puede invadir la competencia discrecional en cuanto a oportunidad, mérito y conveniencia. Extremo este que no siempre se da en la realidad de los hechos, agravado con la desactualización de la normativa vigente que induce al H. Tribunal de Cuentas a través de sus relatores a excesos de exigencia de rigor formal.

Fundamentalismo normativo aferrado a normas vetustas, sumado a formalidades presupuestarias y de procedimientos administrativos complejos, conforman un combo letal para una ágil y eficiente gestión municipal. Resulta de dudoso carácter ético que el gobernante se desentienda de las dificultades que le plantean determinadas circunstancias adversas y se recluya en las formalidades presupuestarias, dejando de

atender el interés general y así evitar las observaciones y sanciones del H.T.C. en su tarea de control “*ex – post*”

### **3) DECRETO PROVINCIAL N° 2.980/00 REGLAMENTARIO DE LA LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES - Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal**

Con el apoyo financiero del Banco Mundial, se elaboró a fines de la década de los noventa un proyecto de reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los municipios bonaerenses. El modelo que se impulsó recogió los postulados básicos que en la materia habían sido desarrollados por el Estado Nacional desde el año 1992, con la sanción de la Ley N° 24.156 como, así también, las principales definiciones incluidas en el diseño conceptual de la reforma que fuera elaborado oportunamente para el sector público de la Provincia de Buenos Aires.

Este decreto incorporó disposiciones de administración de los recursos financieros y reales para los municipios de la provincia de Buenos Aires, abordando además de un capítulo de disposiciones generales de los siguientes sistemas: a) EL SISTEMA DE PRESUPUESTO; b) EL SISTEMA DE CONTABILIDAD; c) EL SISTEMA DE TESORERIA;d) EL SISTEMA DE CREDITO PUBLICO;e) EL SISTEMA DE CONTRATACIONES; f) EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE BIENES FISICOS; g) EL SISTEMA DE INVERSION PUBLICA; h) EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL y i) EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE INGRESOS PUBLICOS

Si bien esta reforma fue un avance importante en la informatización y uniformidad de los procedimientos administrativos en materia financiera y de los recursos reales, pasadas ya casi dos décadas de su puesta en vigencia requiere también un *aggiornamento* que agilice y desburocratice la totalidad de los sistemas internos de tramitación de expedientes de contenido patrimonial.

No se admite que el respeto a “*pie juntillas*” de los procedimientos de los sistemas implementados lleve a contrataciones ruinosas para el municipio, como se da con cierta frecuencia.

En una segunda nota se desarrollara el cuarto tema que, a mi juicio, debiera ser parte de los acuerdos básicos tendientes a mejorar la gestión de los municipios: **“Distribución anacrónica de recursos coparticipables en la Provincia de Buenos Aires”**

(\*) Ex Decano Facultad de Cs. Económicas y Sociales – UNMdP Ex Secretario de Economía y Hacienda – M.G.P. Integrante de “*Pensamiento Sur*”

## **ACUERDOS BASICOS IMPRESCINDIBLES PARA MEJORAR LA GESTION DE LOS MUNICIPIOS**

**CP Esp. Daniel Hugo Pérez (\*)**

### **2da. parte**

#### **4) DISTRIBUCION ANACRONICA DE RECURSOS COPARTICIPABLES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

¿Cuál es el diagnóstico que lleva a la aseveración de la existencia de una anacrónica distribución de recursos coparticipables?

Entre las numerosas causas podemos destacar en primer lugar la escasa o nula visibilidad de la problemática en el ámbito académico, así como también en la agenda política y en la ciudadanía en general. A ello podemos adicionar: ausencia de potestades tributarias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires; alta dependencia de los fondos coparticipables para financiar sus gastos; pérdida de peso de los criterios distributivos en el régimen de reparto; aumento de la ponderación de los criterios devolutivos, especialmente en salud y un fuerte sesgo de la distribución per cápita a favor de los municipios rurales y en perjuicio de los municipios del conurbano y del interior con una población urbana creciente (La Plata, Gral. Pueyrredon, Bahía Blanca) (En todo el período 2003-2008 los municipios rurales (de menos de 100.000 habitantes) han recibido per cápita el triple que los municipios del conurbano, solo por citar un ejemplo).

La tendencia de los últimos tiempos, tanto a nivel nacional como provincial, a centralizar -por parte de estos- los recursos y descentralizar el gasto. Hoy esta tendencia se vio corroborada con los proyectos en danza tendientes a reducir las facultades recaudatorias de provincias y municipios en cuanto a impuesto a los ingresos brutos y tasas por inspección de seguridad e higiene y/ similares.

Si bien la masa de recursos coparticipables de la provincia hacia los municipios se viene incrementando históricamente, no se observan avances en materia de criterios redistributivos, evolucionando estos en materia errática. Esto en gran medida por la heterogeneidad de las fuentes de información utilizadas para tal fin y la falta de control y fiscalización de organismos tanto provinciales y municipales que participan del proceso de generación de datos.

Esta falencia redistributiva de la coparticipación ha llevado a la proliferación de esquemas paralelos de distribución de recursos a través de diversos fondos (Fondo de Juegos de Azar, de Fortalecimiento, de Inclusión, Vial. Educativo, de Reparación Histórica del Conurbano, etc.) que no llegaron a atenuar las inequidades generadas por el régimen general.

Si verdaderamente estamos desembocando en tiempos en que el Estado debe adquirir un rol protagónico y no sólo de slogans de campaña, he aquí un diagnóstico de por dónde empezar. Los ajustes coyunturales podrán, en el mejor de los casos, traer un alivio temporal y parcial en las tensionadas cuentas municipales, pero de ninguna manera resolverán las cuestiones estructurales derivadas de la vetustez normativa y una distribución anacrónica de recursos.

El análisis de la coparticipación provincial en el ámbito de la provincia de Buenos Aires puede ubicarse en el campo disciplinario del federalismo fiscal, comprendido como la distribución de funciones (y por ello gastos) y de potestades tributarias entre los diferentes estamentos del Estado.

Como no siempre es posible respetar a rajatabla el principio de correspondencia entre fuentes de recursos y necesidades de gastos, surge la necesidad “vertical” de transferir recursos de un nivel de estado a otro. Simultáneamente, las preocupaciones relacionadas con la equidad a nivel territorial explican la justificación “horizontal” de redistribuir recursos entre gobiernos de un mismo nivel. Buena parte de la literatura de origen sajón discurre acerca de la importancia del denominado principio de correspondencia fiscal, por el que cada nivel del estado debe ejecutar un nivel de gasto acorde a los recursos que está en posición de recaudar

Al configurarse el objeto de estudio como el de las transferencias financieras que realiza la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, se reconocen las dificultades para el cumplimiento del principio de correspondencia. Tal dificultad surge a partir de las exigencias de una realidad concreta de la que se busca investigar su funcionamiento: tales transferencias parten de un origen legítimo, vinculado con asimetrías “verticales” y “horizontales” con raíces históricas, sociales, económicas y territoriales (*Alejandro López Accotto, Irene Grinberg y Carlos Martínez Investigadores-docentes del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento*)

Los autores citados plantean los siguientes desafíos en punto a superar esta distribución anacrónica de recursos coparticipables

- a) Rediseñar el sistema de distribución de recursos coparticipables en la Provincia de Buenos Aires, de forma tal que pueda captar las verdaderas necesidades de bienes y servicios, así como las diferencias socioeconómicas, de la población de cada municipio.
- b) Avanzar hacia la implementación y predominio de criterios distributivos, a través de indicadores como NBI, inversa de la capacidad tributaria potencial, etc.
- c) Contemplar algún tipo de premio por eficacia recaudatoria municipal.

- d) Abandonar el criterio de superficie por no representar un criterio distributivo en relación a las necesidades de gasto de las comunas urbanas con respecto a las rurales.
- e) Mantener el peso del coeficiente de reparto según población ya que el mismo permite un piso de distribución igualitaria por habitante.
- f) Considerar las necesidades existentes (demanda) y no partir de la provisión pública local (oferta).
- g) Abandonar el componente de salud en el esquema de reparto, no resulta eficiente para financiar el sistema de salud.
- h) Considerar la distribución de recursos para gastos sectoriales (salud), a partir de una estrategia global de provisión de bienes y servicios públicos de tales sectores.
- i) Redefinir el mecanismo para financiar el sistema de salud provincial mediante variables y ponderadores eficientes.

Debe imperiosamente proyectarse una reforma del régimen de coparticipación en la Prov. de Bs. As., ya que el sistema vigente presenta grandes sesgos y asimetrías en relación a los efectos redistributivos, favoreciendo a municipios del interior de la provincia, cuya población es escasa y su actividad principalmente rural, y perjudicando a los municipios del conurbano, en los cuales se concentra más de la mitad de la población bonaerense y en donde se produce más de la mitad de la riqueza provincial.

Estos temas deberían ser parte de la agenda política en lo inmediato si se quiere modificar la realidad de gestión de los municipios de la provincia de Buenos Aires, dotándolos de herramientas modernas, adecuadas al rol irrenunciable que, como estamento del Estado, desempeñan.

(\* ) Ex Decano Facultad de Cs. Económicas y Sociales – UNMDP Ex Secretario de Economía y Hacienda – M.G.P. Integrante de “*Pensamiento Sur*”