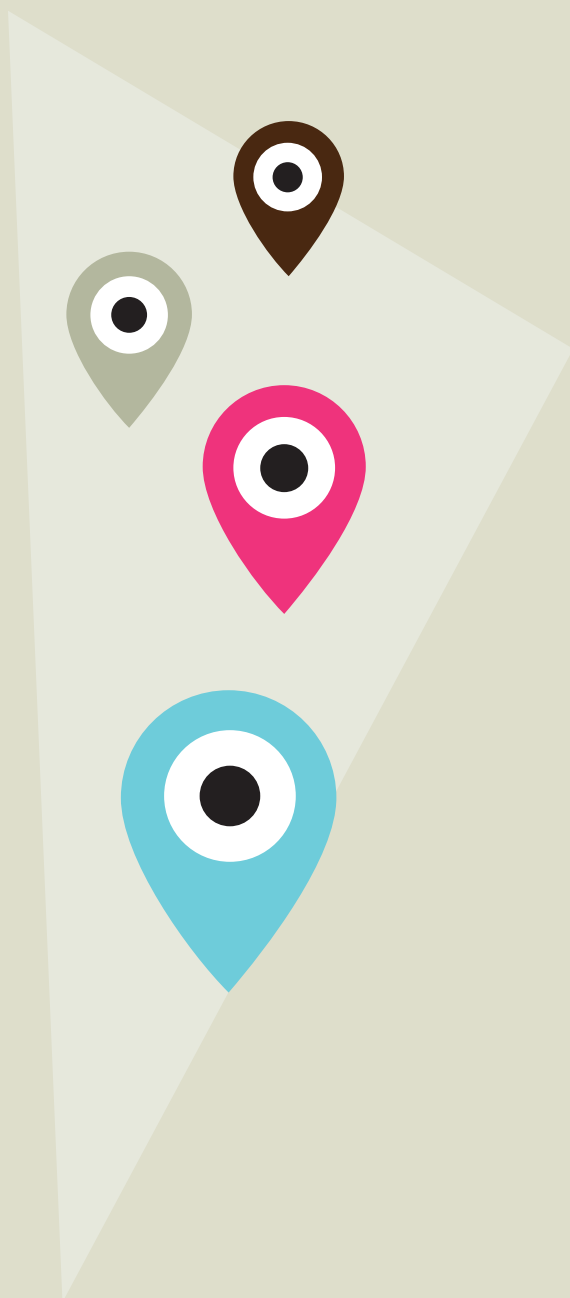




Hacia ciudades prósperas y vitales

Hacia ciudades prósperas y vitales

Índice

1. Introducción	5
2. Política fiscal	7
3. Promoción del desarrollo productivo y la innovación	14
4. Los municipios y el desarrollo de infraestructura	19
5. Conclusión general	25
Bibliografía	26
Acerca de los autores	28

1. Introducción

A lo largo de las últimas décadas, los municipios argentinos asumieron nuevas funciones, además de los tradicionales servicios de “alumbrado, barrido y limpieza”. Así, se convirtieron en los responsables, entre otros aspectos, de la promoción económica del territorio, lo cual volvió más relevante que nunca la buena administración de lo local.

La **salud fiscal del municipio**, la definición de un **perfil de desarrollo productivo** en articulación con el sector privado o el apuntalamiento de la **infraestructura** y equipamientos existentes en el territorio tienen profundas implicancias en la sustentabilidad económica de las comunidades, su competitividad y atractivo para los inversores, y en la generación de nuevas fuentes de empleo.

Una adecuada estrategia de desarrollo económico, que incluya los aspectos mencionados y se complemente con un sistema integral de cuidados que contribuya a la igualdad de oportunidades para toda la ciudadanía (ver documento **Hacia ciudades inclusivas**), constituye uno de los pilares básicos para garantizar estándares adecuados de calidad de vida para la población.

“Muchas de las necesidades que deben atender las ciudades latinoamericanas, como el transporte, la calidad de los espacios públicos, o los servicios de esparcimiento, eluden las generalizaciones porque la diversidad está en la esencia de lo urbano: distintas gentes buscan distintas cosas en una misma ciudad, y cada ciudad, e incluso cada barrio, puede responder de distinta forma a la diversidad de intereses y necesidades de sus habitantes” (BID, 2008).

Si bien la calidad de vida de la población responde, en parte, a **factores subjetivos** de los individuos (lo cual refuerza la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana que promuevan una mayor coherencia entre el diseño de las políticas públicas y las expectativas de la población, tal como se desarrolla en el documento **Hacia ciudades con mejor calidad institucional**), es posible reconocer una serie de **elementos objetivos**, vinculados con el acceso a los servicios públicos, al espacio urbano y los empleos formales, entre otros, los cuales habilitan el acceso a la satisfacción de necesidades y aspiraciones de la población.

En este documento se presentan los principales problemas que enfrentan los municipios argentinos al momento de implementar estrategias de desarrollo económico; se analizan los principales desafíos para resolver las problemáticas planteadas; se delinean algunas oportunidades y se proponen algunos instrumentos y herramientas de los que podrían valerse los gobiernos locales.

Esta publicación se estructura en torno a los siguientes apartados:

- **Política fiscal.**
- **Promoción del desarrollo productivo y la innovación.**
- **Los municipios y el desarrollo de infraestructura.**

Cada apartado incluye una serie de datos que pretenden ilustrar la situación actual y un conjunto de interrogantes concebidos como disparadores de la discusión sobre el rol de lo municipal en cada una de las temáticas abordadas.

Cabe aclarar que, lamentablemente, en la Argentina no hay información fiscal agregada del nivel municipal actualizada: los últimos datos disponibles corresponden a 2010. En ese sentido, la publicación de información más reciente implicaría un insumo de inigualable valor al momento de discutir la situación actual de los gobiernos locales en el contexto nacional.

2. Política fiscal

2.1. Presentación de la problemática

Una de las características fundamentales del sistema municipal argentino es su marcada heterogeneidad, tanto en lo que respecta al nivel de complejidad de los distintos entramados institucionales como a la cantidad de recursos presupuestarios y a la capacidad de administración financiera con que cuenta cada gobierno (ver documento **Hacia ciudades con mejor calidad institucional**). Sin embargo, es posible identificar ciertas problemáticas, obstáculos y objetivos comunes que atraviesan transversalmente al sector público municipal en todo el país. Por ejemplo, **la gran mayoría de los municipios tiene serias dificultades vinculadas con la escasez de recursos, las cuales se profundizan a medida que se reduce la capacidad de autofinanciamiento municipal y, en contraste, cuanto más dependen de las transferencias provenientes de los niveles provincial y nacional de gobierno.**

Además, las transformaciones políticas y económicas operadas en las últimas décadas multiplicaron las tareas y complejizaron las funciones correspondientes al ámbito local, sin un incremento adecuado de los recursos transferidos desde las instancias superiores de gobierno, de manera que el problema de la falta o escasez de recursos se sigue acrecentando en un contexto de crecientes demandas por parte de la ciudadanía.

Mucho se dijo sobre la conveniencia de descentralizar algunas funciones. En la literatura clásica se destacan, entre otros argumentos, el diferencial de información entre los niveles de gobierno. Según Hayek (1939) los gobiernos locales cuentan con mejor información que el gobierno nacional respecto a las preferencias y necesidades de los habitantes, lo que los hace más aptos para proveer algunos bienes y servicios públicos. Musgrave (1959) también señala que las responsabilidades sobre los distintos servicios y bienes públicos deben ser asignadas al nivel de gobierno que pueda proveerlos de manera más eficiente.

Por último, el teorema de la descentralización de Oates (1972) estipula que los servicios o bienes públicos deberían ser provistos por el nivel de gobierno que represente más cercanamente a la región que de él se beneficia. Es decir que a mayor descentralización, mejor adaptación de la política pública a las preferencias de la población local, lo que permite alcanzar una mayor variedad de bienes y servicios públicos (Díaz Frers, 2013). Sin embargo, poco se ha escrito respecto de la distribución de atribuciones para la tributación entre los distintos niveles de gobierno (Díaz Frers, 2013).

2.2. Consecuencias para los municipios

En nuestro país, el proceso de reforma del Estado tuvo, como uno de sus ejes fundamentales, la descentralización de funciones y competencias desde la administración federal hacia las unidades subnacionales de gobierno. Como consecuencia, los gobiernos locales vieron como sus responsabilidades se incrementaban significativamente, hasta el punto de adquirir un **rol central en la ejecución de políticas públicas** orientadas a cuestiones esenciales como el trabajo, la vivienda, la asistencia social y la provisión de infraestructura física y de servicios de seguridad (García Delgado y Casalis, 2006).

Y aunque la transferencia de facultades desde el Estado nacional a los gobiernos subnacionales se dio en el marco de las políticas macroeconómicas ortodoxas de la década del noventa, el creciente protagonismo del nivel municipal es un fenómeno que continuó durante el primer decenio de este siglo, lo cual puede verificarse en la **evolución de la participación del Gasto Total Municipal en el PBI nacional**: en 2003, este indicador se ubicó en el 2,4%, mientras que en 2010 alcanzó el 3,4%, lo que representa un incremento del 43% (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).

Sin embargo, a lo largo de los últimos veinte años se observa un creciente desbalance entre gastos y recursos: el gobierno central suele recaudar los impuestos más importantes, algunas funciones de gasto fueron descentralizadas pero, en definitiva, los gobiernos locales terminan gastando más de lo recaudado (Díaz Frers, 2013; Díaz, 2014). Así, el ámbito municipal está siendo cada vez más importante en la canalización institucional de las crecientes demandas y expectativas ciudadanas; pero también resulta innegable que para cubrir este **desequilibrio fiscal vertical** (Díaz Frers, 2013), gran parte de los municipios presentan grandes problemas de financiamiento y dependen, en buena medida, de los recursos de la coparticipación federal, los regímenes provinciales de coparticipación y las transferencias directas de los gobiernos nacional y provinciales. En 2003, los municipios podían cubrir casi la mitad de los gastos totales con sus recursos, mientras que ocho años después solo eran capaces de financiar un tercio (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).

2.3. Desafíos para enfrentar

Los gobiernos locales se enfrentan a una situación caracterizada por la baja capacidad de autofinanciamiento, es decir de financiar con recursos de origen local las políticas públicas que implementan. Esto se observa, sobre todo, en municipios de provincias con menor desarrollo socioeconómico, cuyos ingresos suelen conformarse por recursos tributarios provenientes de los niveles superiores de gobierno (Curcio, 2005).

Además, la falta de reconocimiento de la autonomía municipal en algunas provincias argentinas limita las herramientas fiscales a disposición de los gobiernos locales de estos territorios. En muchos casos, se avanzó poco en el **proceso de coordinación y descentralización tributaria** –solo algunas provincias delegaron en las administraciones municipales la potestad para diseñar y gestionar el cobro de significativos impuestos, como Ingresos Brutos, el Impuesto Automotor o el Impuesto Inmobiliario en las zonas urbanas–. Este último, uno de los tributos menos distorsivos y procíclicos de todos, que bien aplicado reviste un carácter progresivo, constituye una fuente de recursos generalmente subutilizada y desaprovechada, en buena medida, por la yuxtaposición de las facultades recaudatorias de los distintos niveles de gobierno (Castro, Díaz Frers, Alfieri y Bovino, 2014).

Por otro lado, las nuevas responsabilidades de gasto de los municipios obligan a mejorar su capacidad de planificación y gestión. En este contexto, uno de los principales desafíos consiste en delinear estrategias innovadoras para **mejorar la ejecución del gasto**.

2.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

Como puede verse, es imperiosa la necesidad de **delimitar claramente las potestades tributarias y la base imponible de cada municipio**, así como **encontrar nuevos instrumentos fiscales** que permitan a los representantes del tercer nivel de gobierno disponer de fuentes de ingreso propias para implementar sus políticas sin restricciones presupuestarias condicionantes. A modo de ejemplo, un municipio que desarrolla una obra pública de renovación urbana que agrega valor a las propiedades particulares podría, además, gravar a los beneficiarios para financiar esa obra, dado que el incremento del valor inmobiliario es resultado de la acción pública municipal. Tal es el caso, por ejemplo, de obras de pavimentación, de extensión de la red de gas natural o bien de alumbrado. En América Latina, de hecho, hay una gran variedad de instrumentos de recupero de plusvalías urbanas que apuntan a este objetivo y que, gradualmente, comienzan a ser adoptados por municipios argentinos (ver documento **Hacia ciudades inclusivas**).

Por otra parte, como una forma de agilizar y hacer más eficiente la gestión, resulta fundamental que los gobiernos locales cuenten con una mayor cantidad y calidad de **información fiscal** al momento de determinar las políticas que implementan. También es necesario que existan iniciativas concretas para reforzar los **vínculos interjurisdiccionales** en materia de intercambio de información y para potenciar los niveles de articulación y cooperación entre los municipios, así como con organismos de los ámbitos provincial y nacional, a los fines de intensificar la fiscalización sobre los contribuyentes morosos.

Contar con datos precisos sobre la situación tributaria del municipio, tales como la cantidad exacta de deudores, la antigüedad de sus deudas, la capacidad contributiva de los ciudadanos y los servicios que estos reciben puede ser una herramienta para **avanzar hacia la estructuración de un esquema impositivo de carácter progresivo** que tienda a gravar a los contribuyentes con ingresos más altos. Esto permite, también, conocer la relación adecuada entre los costos de prestación de los servicios que brinda el fisco municipal y el valor de cada una de las tasas efectivas que deberían financiar esos servicios, con el objetivo manifiesto de elevar su índice de cobrabilidad —en la actualidad, en muchos casos las alícuotas de las tasas, que constituyen la principal fuente de recursos propios de los municipios, no cubren ni el 50% del costo del servicio— Tella y Muñoz (2012).

Por último, no se debería subestimar la importancia del **aspecto comunicacional** de las políticas de cobro de tasas municipales: una estrategia comunicacional que apunte a informar al contribuyente sobre el destino de sus aportes por tasa y a visibilizar las políticas públicas que así se financian puede contribuir a generar cambios positivos en el comportamiento de pago y mejorar los resultados de la gestión de cobro. En ese sentido, cabe desatacar el trabajo del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC, que durante 2013 desarrolló una experiencia de este tipo con la comunicación tributaria de tasas de alumbrado, barrido y limpieza en municipios argentinos, que actualmente se implementa para tasas de seguridad e higiene en una nueva muestra de municipios del país (Castro y Scartascini, 2013).

En el mismo sentido, es posible diseñar **esquemas de incentivos** que otorguen beneficios concretos a los vecinos que cumplan regularmente sus obligaciones impositivas, con la intención de “premiar” la responsabilidad ciudadana y generar conciencia sobre la importancia de abonar en tiempo y forma los tributos fiscales correspondientes.

La instrumentación de este tipo de medidas, que buscan aumentar la recaudación municipal, debe ir acompañada de un trabajo igualmente intenso, para mejorar la ejecución del gasto. Es decir que además de incrementar la capacidad recaudatoria, es fundamental que los gobiernos locales puedan **establecer prioridades de gasto**, con el fin de evitar erogaciones innecesarias, y que cuenten con herramientas institucionales para **evaluar el impacto y los resultados de los programas públicos** que se implementan en el territorio, como forma de mejorar la calidad del gasto.

Para lograr esto último, además, resulta fundamental **asegurar la transparencia efectiva** en el proceso de formulación, aprobación, ejecución y monitoreo del presupuesto de egresos, a través de sistemas de información y rendición de cuentas presupuestarias que permitan evitar la discrecionalidad y promuevan la participación ciudadana, entre otras medidas. En este sentido, las **nuevas tecnologías** proveen una contribución inestimable: su incorporación a la administración pública municipal puede agilizar los trámites administrativos, superar las barreras burocráticas e informativas y proveer mejores servicios públicos a la comunidad.

2.5. Conclusión y retos a futuro

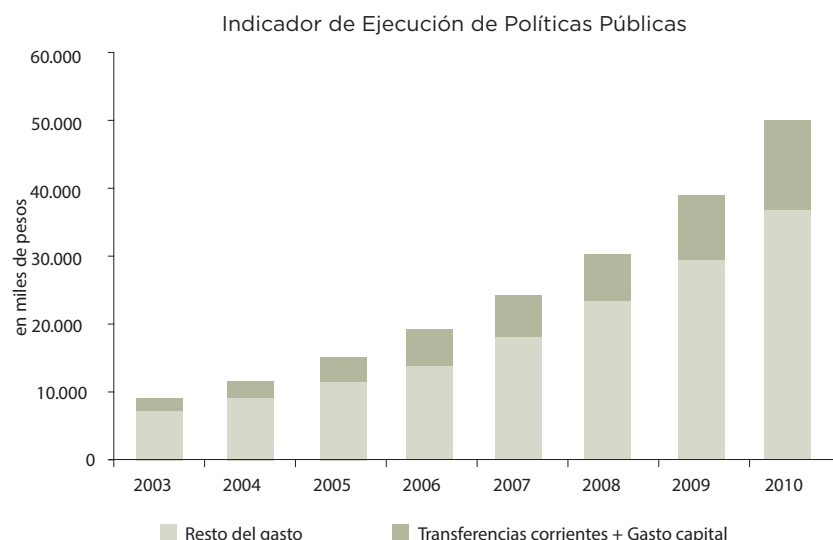
En suma, atravesamos un momento político en el que se abren múltiples posibilidades y desafíos para los gobiernos locales. Es un contexto de profundización del proceso de descentralización de funciones hacia las instancias subnacionales, por lo cual los gobiernos locales juegan un rol cada vez más determinante en la toma de las decisiones que más directamente impactan en la vida cotidiana de la gente.

En este escenario, **fortalecer la gestión municipal, tanto desde el punto de vista fiscal como administrativo y financiero, equivale a brindar nuevas herramientas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos**. Por eso, si se apunta a sostener en el tiempo el creciente protagonismo de los gobiernos locales, lo más importante parece ser reformular el esquema de distribución de recursos y tareas, así como revisar los sistemas tributarios, con el claro objetivo de aumentar la calidad de la administración municipal y la capacidad de respuesta frente a los crecientes problemas y reclamos de la ciudadanía.

2.6. Datos

- ✧ Si bien los recursos municipales consolidados se incrementaron a razón de un 21% promedio anual en términos nominales durante el período 2003-2010 (años de fuerte crecimiento económico, exceptuando el interregno 2008-2009), en el mismo período los gastos totales crecieron a un ritmo superior (27,5%) (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).
- ✧ En los últimos años, las políticas públicas vinculadas con el empleo, la asistencia social, la vivienda y la infraestructura incrementaron significativamente su peso en el gasto público municipal. Tal como puede verse en el **Gráfico 1**, el indicador de ejecución de políticas públicas (que se obtiene al dividir la suma del gasto en transferencias corrientes y de gasto de capital por el gasto público total de los municipios) alcanzaba en 2003 un 17% a nivel consolidado y en 2010 ascendía a un 26%, lo que implica un crecimiento de alrededor del 56%. El resto del gasto total se compone por los gastos de funcionamiento (Personal y Bienes y Servicios) y los intereses de la deuda pública (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).

Gráfico 1. Evolución del indicador de ejecución de políticas públicas
(en millones de pesos)



Fuente: Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2012).

El indicador de la capacidad de autofinanciamiento municipal (cociente entre los ingresos que percibe el municipio a partir de la explotación de los recursos propios y el total de gastos) muestra una disminución de alrededor del 29% en el periodo 2003-2010 (Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).

Tal como se observa en el **Gráfico 2**, los municipios incrementaron sus erogaciones un 105% entre 1980 y 2009. Durante los noventa se registra el cambio más importante en términos de asignaciones de gasto, en particular en lo destinado a Promoción y Asistencia Social, Transporte, Educación Básica y Salud. En tanto, entre 2000 y 2009, el gasto municipal continuó su tendencia creciente, aunque en menor medida, manteniendo el esquema de asignaciones de gasto de la década previa (Díaz, 2014).

Gráfico 2. Evolución del gasto total (en porcentaje del Producto Bruto Interno o PBI)



Fuente: Díaz (2014).

3. Promoción del desarrollo productivo y la innovación

3.1. Presentación de la problemática

El proceso de globalización que tuvo lugar durante las últimas décadas implicó fuertes cambios en la economía mundial. Los desarrollos tecnológicos vinculados con la información y la comunicación, así como la crisis de un modelo económico de cuño fordista (basado en la producción industrial masiva y en serie) estructurado a nivel de los Estados-Nación impulsaron un **proceso de deslocalización productiva**, en el que los capitales incrementaron su movilidad, las fronteras nacionales perdieron relativa importancia y algunas ciudades tomaron un rol clave en la articulación y control de los sistemas productivos. Muchos sistemas productivos tradicionales entraron en crisis ante la imposibilidad de adaptarse a las nuevas condiciones globales (García Delgado, 1994).

En este contexto, a nivel internacional, regional y nacional se intensificó la competencia entre ciudades por atraer inversiones de capital que motoricen el sector productivo, con la consecuente generación de empleo y mejora en la calidad de vida de la población local.

En la Argentina, estas mutaciones en el sistema económico internacional coincidieron con la descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales, responsables a partir de entonces de las políticas de promoción del desarrollo productivo y de atracción de inversiones, entre otras.

3.2. Consecuencias para los municipios

La intensa puja entre ciudades por atraer inversiones a nivel global expone las **diferencias en materia de competitividad**: ventajas impositivas, de infraestructura, espaciales, de escala, recursos humanos y naturales, entre otros aspectos.

La ausencia de un perfil de desarrollo definido o la decadencia del perfil tradicional de producción local tienen numerosos efectos perniciosos en la estructura social de un municipio, porque durante gran parte del siglo XX el trabajo fue el elemento organizador a escala social y familiar. Las **consecuencias del desempleo y la precarización laboral** están a la vista: anomia social, problemas de violencia doméstica, deserción escolar de jóvenes y niños, adicciones, criminalidad, etc.

Además, el cierre de industrias y comercios trae aparejada una **caída de la recaudación fiscal** para los municipios, con la concomitante restricción en términos de

recursos. El menor nivel de ingresos obliga así a un **ajuste de los gastos**, lo cual a su vez impacta negativamente en la comunidad, generándose un círculo vicioso.

Por otra parte, y a los fines de atraer inversores, muchos municipios entran en una dinámica de competencia con otros territorios aledaños o con similar perfil productivo, basada en un creciente recorte de tasas municipales para el inversor que tornen atractivo el territorio o en la articulación de esquemas de subsidios. Estas **“guerras fiscales”** o “guerras de lugares” dan como resultado situaciones subóptimas en las que la masa total de recursos capturados por los municipios se reduce sensiblemente (Gómez Lende, 2010).

3.3. Desafíos para enfrentar

Ante esta situación, los municipios se enfrentan a múltiples desafíos a los fines de consolidar sus comunidades como lugares con buenas oportunidades laborales y altos estándares de vida.

La crisis de algunos sectores tradicionales de la economía obliga a muchos municipios a encarar un proceso de reconversión productiva, no sin dificultades y costos en términos sociales. En este sentido, **la definición de un nuevo perfil de desarrollo sobre la base de las potencialidades del territorio** implica un trabajo de diagnóstico, el relevamiento de las herramientas disponibles y la selección de las más adecuadas en ese marco, la identificación de oportunidades a escala global, nacional y regional, y el trazado de un plan estratégico en articulación con el sector privado orientado a la consecución de los objetivos propuestos (Altschuler, 2006).

En ese sentido, el desafío final de todo esfuerzo apunta a lograr la consolidación de comunidades pujantes, con estándares de calidad de vida adecuados e intentando integrar a la mayor proporción de la población posible. Los déficits en estos aspectos pueden implicar problemas sociales de diversa magnitud que azucen la desintegración social.

3.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

Existen numerosas herramientas a disposición de los municipios al momento de pensar **estrategias de promoción del desarrollo económico local**. No todas se ajustan con igual adecuación a las necesidades y circunstancias específicas, lo cual refuerza la necesidad de trazar un diagnóstico que permita identificar el perfil actual y las potencialidades existentes en un territorio dado.

Así, por ejemplo, en muchos casos un primer paso consiste en la **creación de un actor institucional especializado**, orientado a esta tarea en concreto. En ese sentido, se pueda plantear la conformación de institutos o agencias de desarrollo económi-

co local, de tipo público, mixto o privado, que se conviertan en un actor clave para impulsar y liderar los cambios estructurales necesarios en el territorio en pos del desarrollo de un determinado perfil productivo. Sin embargo, cabe señalar que la conformación de este actor no es más que un medio (Villar, 2007).

A los fines de ser exitosa, la estrategia deberá contar con **acciones de articulación con otros actores económicos** tales como empresas, cámaras empresarias, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil presentes en el territorio. Instancias tales como foros multisectoriales, que incorporen la visión de los distintos actores pueden proveer de insumos valiosos para la conformación de una estrategia integral.

Cuando el desafío se relaciona con la ausencia de un sector empresario robusto a nivel local, se **puede apostar por políticas de incentivo al emprendimiento e iniciativas incubadoras de empresas.**

En cambio, si el objetivo es fortalecer al empresariado local y expandir su capacidad productiva, se puede pensar en herramientas para la provisión de servicios empresariales, así como en la generación, sistematización y socialización de información clave para los actores económicos. También se puede apuntalar la competitividad de la producción local a través del fortalecimiento de *clusters* productivos, incentivando la concentración de empresas de los distintos eslabones de una cadena productiva y generando economías de escala y aglomeración. En este sentido, la cercanía espacial genera beneficios económicos palpables en términos de aumento de la productividad, ligados al incremento en la cantidad de empresas y hogares en un espacio dado (Castro, Rozemberg y Lotitto, 2014).

Además, cabe destacar que un determinante clave para el incremento de la productividad y la consecuente mejora de las condiciones de vida es la concentración en un mismo espacio de **empleo calificado**, fruto de economías de aglomeración (Castro, Rubio y Jorrat, 2013).

Otras estrategias pueden hacer eje en el potencial de empleabilidad de la población local, desarrollando cursos de capacitación en línea con las necesidades en términos de conocimientos y habilidades por parte del sector productivo asentado en el territorio, entre otras herramientas que apunten a la instalación de capacidades locales. Desde el municipio, también se pueden impulsar instancias de orientación vocacional para los jóvenes y sistemas de pasantías en articulación con el sector privado local, para facilitar la coordinación entre oferta y demanda en el mercado laboral (Castro, Rozemberg y Lotitto, 2014).

Por último, en las últimas décadas se implementaron numerosas campañas de marketing urbano y regional, que apuntan a la **promoción del territorio y sus potencialidades**, a la atracción de inversores y a la apertura de mercados para la producción local. Otro aspecto a considerar se vincula con la **coordinación** con otros municipios, así como con el nivel provincial y nacional de gobierno, para potenciar los esfuerzos de inserción internacional.

3.5. Conclusión y retos a futuro

Los municipios cuentan con gran variedad de potenciales **herramientas** para encarar el importante desafío de definir un perfil productivo que, de manera sostenible ambiental, económica y socialmente, implique buenos niveles de calidad de vida para la población local.

Sin embargo, algunas de las estrategias a implementar conllevan **costos** de cierta envergadura, lo que implica una brecha difícil de sortear para municipios con restricciones presupuestarias o en las regiones menos favorecidas del país. Así, esta inequidad en el origen lleva a que las oportunidades de desarrollo económico se repartan, también, de manera desigual. Además, se cae en un círculo vicioso que no haría más que profundizar la brecha entre municipios o localidades pujantes y territorios excluidos.

En ese sentido, **el rol del gobierno nacional y los gobiernos provinciales** se muestra indispensable para la superación de estas brechas. Lo cual, a su vez, nos vuelve a remitir a la cuestión del régimen de coparticipación federal y los esquemas que norman la distribución de los recursos fiscales.

3.6. Datos

- ✱ A 2002, de los más de 2.000 municipios argentinos, solo el 5% tenía un perfil productivo definido a partir de un motor de desarrollo que no hubiera variado sustancialmente en el tiempo: la gran mayoría, en cambio, se encontraba en una situación de crisis de su perfil productivo o carecía de un perfil definido para el desarrollo local (Arroyo, 2002).
- ✱ A partir de un diagnóstico realizado en 2014 sobre un total de 61 municipios argentinos que integran algunas de las principales áreas metropolitanas del país, CIPPEC observó que solo el 38% tiene actualmente un plan estratégico municipal vigente.
- ✱ A 2002, la Argentina era el país de Sudamérica con menor nivel de sustentabilidad en lo que respecta a los programas políticos de desarrollo municipal, es decir que los gobiernos locales argentinos tenían la mayor cantidad de cambios en sus líneas de trabajo, en comparación con lo que sucedía en países como Chile, Uruguay o Brasil (Arroyo, 2002).

4. Los municipios y el desarrollo de infraestructura

4.1. Presentación de la problemática

En tanto conjunto de equipamientos existentes en un territorio para la concreción de diferentes actividades económicas y sociales, la infraestructura es un factor con enorme impacto al momento de evaluar la competitividad económica de un municipio, su atractivo para recibir inversiones y su potencial para asegurar una buena calidad de vida a la población residente.

Pese a no ser una competencia estrictamente municipal, el desarrollo de una adecuada conectividad con otras ciudades y regiones, tanto para el transporte de bienes como de personas (ver documento **Hacia ciudades sustentables**), la provisión de energía eléctrica de forma ininterrumpida, la disponibilidad de redes de agua potable y de cloacas, la existencia o no de redes de gas natural, entre otros, constituyen **elementos clave que condicionan no solo la factibilidad de determinadas actividades económicas sino también la calidad de vida de la población.**

4.2. Consecuencias para los municipios

El desarrollo de infraestructura requiere normalmente importantes **inversiones iniciales de capital**, en la mayoría de los casos a montos difícilmente disponibles para los municipios. En sistemas de gobierno unitarios, normalmente suelen ser los Estados nacionales los únicos que disponen de la capacidad financiera requerida para hacer frente a esas inversiones y que además cuentan con atribuciones específicas en la materia.

Sin embargo, como la Argentina es un Estado federal, las provincias también cumplen un rol importantísimo en el desarrollo de infraestructura y equipamientos en el territorio, como lo atestiguan las extensas redes de rutas provinciales que cubren todo el país y permiten la salida de producción agropecuaria hacia los mercados urbanos de todo el país y para exportación.

4.3 Desafíos para enfrentar

Los municipios deben afrontar condiciones de déficits en infraestructura, a veces agudas y condicionantes, y muchas veces por fuera de sus capacidades financieras o al margen de sus atribuciones.

Nuevamente, la heterogeneidad entre los municipios en términos fiscales y respecto a su autonomía y al régimen municipal vigente en su provincia se refleja a su vez en una **diversidad de condiciones y capacidades** (técnicas, financieras, legales) diferentes para los gobiernos locales argentinos.

El mencionado déficit en infraestructura es palpable en lo concerniente a la energía eléctrica, donde la oferta insuficiente y la descapitalización del sector implicaron problemas en términos de la seguridad del suministro y limitar la expansión de la red. En paralelo, la demanda se incrementó azuzada por el crecimiento económico y el congelamiento de tarifas (Castro, Szenkman y Lotitto, 2015).

En consecuencia, los cortes del servicio eléctrico crecieron un 150% entre 2003 y 2013, y afectan tanto a hogares como a industrias y comercios de municipios de todo el país, con pérdidas económicas significativas por la interrupción de la actividad y pérdida de cadena de frío de mercadería. Los déficits de infraestructura similares son también evidentes en las áreas de transporte, telecomunicaciones y agua y saneamiento (Castro, Szenkman y Lotitto, 2015).

4.4. Oportunidades y herramientas para encarar el problema

Para subsanar los déficits en infraestructura, es preciso implementar **estrategias integrales** que apunten, por un lado, al **aumento en la inversión en capital fijo**, sobre todo de origen privado (es decir, la infraestructura “dura”, el “*hardware*”) y, por el otro, a **adaptar el marco regulatorio**, apuntalar las **capacidades institucionales** del Estado y desarrollar las capacidades y el **capital humano** del sector privado (es decir, la infraestructura “blanda”, el “*software*”) (Castro, Szenkman y Lotitto, 2015).

Uno de los instrumentos de los que disponen los gobiernos locales en la Argentina consiste en la conformación de **fideicomisos públicos**, en los que el Estado (en este caso, municipal) se constituye como fiduciante. Entre algunas de sus ventajas, cabe destacar el hecho de que no precisa un aumento en la presión fiscal, que es una herramienta transparente para la administración de los recursos y ofrece seguridad jurídica (Artana y Moya, 2008). Puede constituirse en una opción atractiva para ahorristas y otros actores del sector privado con interés en invertir. En caso de que los ahorristas sean locales, no solo perciben un beneficio económico directo por su inversión sino que también se benefician con las obras ejecutadas. A su vez, al quedar en el territorio los intereses pagados por el fideicomiso, se estimula la economía local y se beneficia a otros sectores.

Además, existen diversos **fondos con asignación específica para el rubro infraestructura**, tanto del nivel nacional como de los niveles provinciales de gobierno. Por caso, el Fondo Federal Solidario, creado por decreto en 2009, distribuye entre las provincias adheridas y sus municipios un 30% de lo recaudado por derechos de exportación de la soja. El decreto prohíbe expresamente el uso de los fondos así

distribuidos para gastos corrientes, debiendo “(...) financiar obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales” (República Argentina, 2009). A su vez, establece que cada provincia deberá coparticipar a sus municipios no menos del 30% de los recursos recibidos.

También se cuenta con la opción de solicitar financiamiento del **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)**, de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), creado por Decreto 897/2007 con el fin expreso de “(...) atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales (...)” y de “(...) constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos”, entre otros. En este marco, una de las líneas prioritarias de inversión del FGS corresponde al rubro infraestructura, por sus efectos beneficiosos en términos de generación de empleo, impulso de la actividad económica y por la coincidencia de plazos amplios entre esta clase de inversiones y el ahorro de tipo previsional. Toda dependencia pública de nivel nacional, provincial o local es potencialmente elegible para obtener financiamiento para proyectos de infraestructura, posibilidad sujeta a evaluación preliminar por parte del FGS (Lago, 2013).

Otro instrumento a disposición de los municipios y de los Estados provinciales son las **Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM)**, que se caracterizan por contar, al menos, con un 51% del capital social bajo poder estatal mientras conservan a la sociedad como persona jurídica del derecho privado. Se trata así de otra forma suplementaria de articulación público-privada para facilitar las inversiones en infraestructura. Existen muchas experiencias concretas en municipios de todo el país en los cuales se constituyeron SAPEM para afrontar inversiones en infraestructura y para la posterior administración de servicios públicos tales como suministro eléctrico, provisión de agua potable o transporte público de pasajeros.

Además, existen **líneas de financiamiento ofrecidas por diversos organismos multilaterales de crédito** (tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento o el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata) que apuntan al desarrollo de infraestructura en municipios.

Cabe destacar que para una mayor eficacia de las estrategias descriptas, en línea con el desarrollo de infraestructura “dura”, es preciso fortalecer las capacidades estatales de los municipios y ordenar el marco regulatorio (desarrollo de infraestructura “blanda”).

Por último, respecto al ejemplo dado sobre el suministro eléctrico, si bien las grandes inversiones en infraestructura escapan a las capacidades y atribuciones de los municipios, los gobiernos locales sufren el impacto de la interrupción del servicio tanto directamente como a través del malestar de los vecinos. Una herramienta potencial

para subsanar parcialmente esta problemática consiste en el impulso de políticas de eficiencia energética que permitan un uso más racional de la limitada capacidad existente para evitar su colapso (ver documento **Hacia ciudades sustentables**).

4.5. Conclusión y retos a futuro

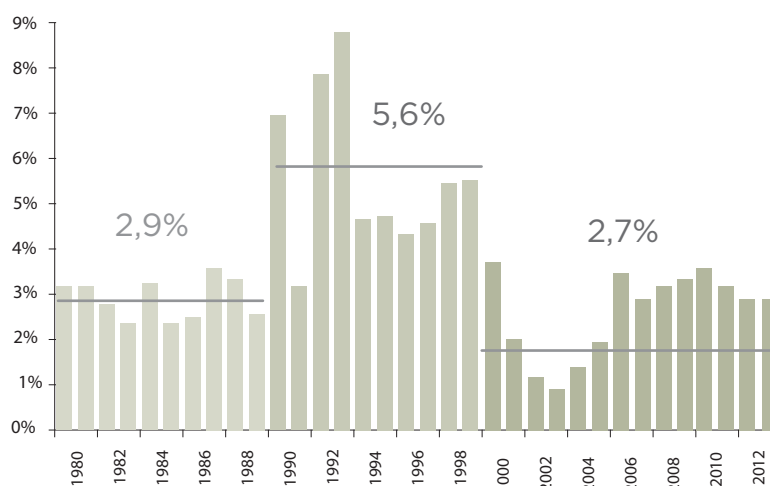
La infraestructura y equipamientos en el territorio tienen un impacto de gran magnitud en términos de competitividad económica y calidad de vida en los municipios. Sin embargo, por las cuantiosas inversiones iniciales requeridas, los largos plazos de desarrollo y los requerimientos técnicos, los gobiernos locales tienen múltiples desafíos al momento de encarar este tipo de proyectos.

A pesar de esto, diversos casos empíricos de municipios de todo el país ponen de relieve que **existen formas creativas e innovadoras de afrontar los déficits existentes**, a la par de distintos instrumentos consolidados a disposición de los gobiernos locales. En este sentido, **el rol de los gobiernos provinciales y, sobre todo, del nacional demuestra ser clave para dotar de coherencia al desarrollo de infraestructura en todo el territorio y para articular las distintas regiones.**

4.6. Datos

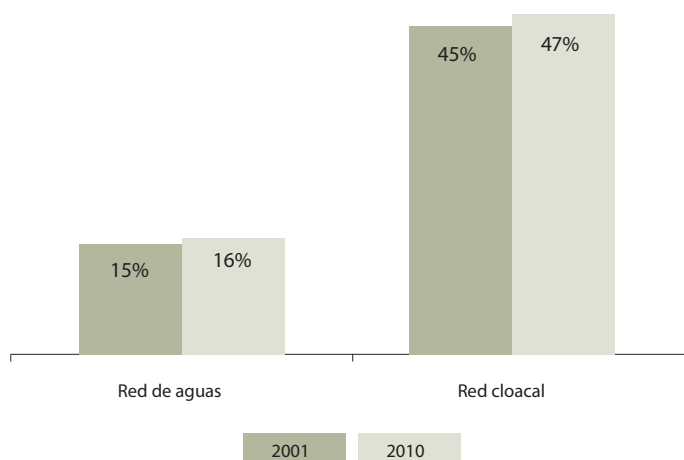
- ✧ A pesar de su importancia, en la Argentina la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB se redujo a la mitad durante la última década (ver **Gráfico 3**) (Castro, Szenkman y Lotitto, 2015).
- ✧ Tal como se observa en el **Gráfico 4**, el 46% de la población argentina no accede a servicios cloacales domiciliarios y más de un 15% no tiene acceso a red de agua potable en sus hogares. Por su parte, solo el 32% de los hogares accede al servicio de banda ancha fija y el 24%, al servicio de banda ancha móvil (Castro, Szenkman y Lotitto, 2015).

Gráfico 3. Inversión en infraestructura económica, como porcentaje del PIB (1980 - 2013)



Fuente: Castro, Szenkman y Lotitto (2015).

Gráfico 4. Hogares sin acceso a la red de agua potable y cloacas, como porcentaje del total (2001 y 2010)



Fuente: Castro, Szenkman y Lotitto (2015).

5. Conclusión general

Tal como se expuso en las páginas previas, no son pocos los desafíos que enfrentan los municipios al momento de implementar planes y proyectos tendientes al desarrollo económico de sus territorios y comunidades. Las limitaciones son aún mayores en los municipios que tienen restricciones presupuestarias, escasa capacidad de autofinanciamiento, ausencia de un perfil productivo definido o que presentan severos déficits en términos de infraestructura.

Sin embargo, a lo largo de todo el país existen experiencias innovadoras de municipios que, con creatividad y un uso estratégico de los recursos a su disposición, lograron hacer frente de manera exitosa a las problemáticas identificadas.

Este documento se propuso impulsar el debate en torno a los instrumentos y herramientas de los que disponen los municipios argentinos para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas de las cuales son destinatarios por ser el nivel de gobierno más próximo a las comunidades.

Además, se buscó constituir una agenda de los principales dilemas que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

Bibliografía

- Agüero, A. y Casaño, R. (2009). *La autonomía económico-financiera legal versus la real en los gobiernos sub-nacionales*. San Juan: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Altschuler, B. (2006). *Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario*. En A. Rofman y A. Villar, Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires: Espacio.
- Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Artana, D. y Moya, R. (2008). *Financiamiento de la Infraestructura en la Argentina: lo que dejó la crisis macroeconómica*. Buenos Aires: FIEL.
- BID. (2008). *Calidad de vida. Más allá de los hechos*. Fondo de Cultura Económica.
- Castro, L. y Scartascini, C. (2013). *Tax Compliance and Enforcement in the Pampas: Evidence from a Field Experiment*. BID.
- Castro, L., Díaz Frers, L., Alfieri, A. y Bovino, A. (2014). *Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina. Documento de Trabajo N°120*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L., Rozemberg, R. y Lotitto, E. (2014). *Diagnóstico de Crecimiento con Equidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de trabajo N°124*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L., Rubio, B. y Jorrat, D. (2013). *Un análisis preliminar de los posibles efectos económicos de la política de distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico. Documento de Trabajo N°118*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L., Szenkman, P. y Lotitto, E. (2015). *¿Cómo puede cerrar el próximo gobierno la brecha de infraestructura? Documento de Políticas Públicas/Análisis N°148*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Curcio, J. (2005). *Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Díaz Frers, L. (2013). *Debajo del laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz, S. (2014). *Las Instituciones y otros determinantes del Esfuerzo Fiscal de los Municipios Argentinos*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. (2012). *Desempeño fiscal reciente de los gobiernos locales en la Argentina*. Santiago de Chile: XXIV Seminario Regional de Política Fiscal.

- García Delgado, D. R. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: Norma.
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2006). *Desarrollo local protagónico y proyecto nacional*. En *El desarrollo local en el eje de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Gómez Lende, S. (diciembre de 2010). *Guerra de lugares en Argentina: perspectivas de análisis y ejemplos empíricos*. Revista Universitaria de Geografía, 19(1).
- Lago, F. (2013). *Plan de inversión en infraestructura: análisis y estructuración de financiamiento para el inventario de obras de construcción 2012-2021*. Buenos Aires: FODECO.
- Piselli, C. (2008). *La Encuesta Permanente de Hogares: Fuente de datos socioeconómicos de Argentina*. Salta: Universidad Nacional de Salta. Recuperado el 31 de marzo de 2015, de <http://www.economicas.unsa.edu.ar/iie/Archivos/RD184.pdf>
- República Argentina. (1972). Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550. Obtenido de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25553/texact.htm>
- República Argentina. (12 de julio de 2007). Decreto 897/2007. Obtenido de <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>
- República Argentina. (19 de marzo de 2009). Decreto 206/2009. Obtenido de http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/normativa/dec_206_09.pdf
- Tella, G. y Muñoz, M. (Marzo de 2012). *Políticas de recaudación municipal. Criterios y estrategias para una eficiente gestión*. Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos (66).
- Villar, A. (2007). *Las políticas municipales de desarrollo económico local*. En A. Villar, *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: CICCUS.

Acerca de los autores

Diego Deleersnyder (@deleers). Analista del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidato a magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Se desempeñó como consultor. Participó en proyectos de investigación en el marco del Programa de Reconocimiento Institucional de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Lorena Schejtman (@lolasch). Coordinadora del Programa de Desarrollo Local. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Posgraduada en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política (Escuela de Posgrado de Gerencia Política de la Universidad George Washington) y en el curso de Política Ambiental Internacional (Universidad del Salvador). Fue becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y trabajó en el desarrollo de políticas ambientales en el Congreso de la Nación, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el gobierno nacional.

Mercedes Bidart (@mercedesbidart). Asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Alumna visitante de la Universidad de Bologna (Italia). Posgrado en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública (Universidad de San Andrés). Integrante de equipos de trabajo en ONG dedicada a problemáticas de asentamientos informales de Latinoamérica.

Diego Arias. Colaborador del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Estudiante avanzado de Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Los autores agradecen el apoyo de **Lucio Castro** y **Walter Agosto**, respectivamente director e investigador principal del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC, y de **Liora Gómel**, coordinadora del Área de Comunicación de CIPPEC.

Este documento se realizó en el marco de la Cumbre de Líderes Municipales del 29 de junio de 2015, convocada por el Programa de Desarrollo Local de CIPPEC para debatir el rol de los gobiernos locales en la Argentina de los próximos años.

Para citar este documento: Deleersnyder, D.; Schejtman, L.; Bidart, M y Arias, D. (junio de 2015). *Hacia ciudades prósperas y vitales*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Esta serie se propone impulsar el debate en torno a los instrumentos y herramientas de los que disponen los municipios argentinos para enfrentar las crecientes demandas ciudadanas de las cuales son destinatarios por ser el nivel de gobierno más próximo a las comunidades. Además, busca constituir una agenda de los principales dilemas que enfrentan los gobiernos locales y la necesidad de pensar globalmente el reparto de funciones, recursos e instrumentos entre las distintas jurisdicciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.

Con el apoyo de:

