

ESTUDIOS ECONÓMICOS URBANOS_05

GM

**GOBERNANZA
METROPOLITANA:
ÍNDICE DE CAPACIDAD
INSTITUCIONAL**

GBA24: PARTIDOS DE GRAN BUENOS AIRES

RECTOR

Carlos Greco

Universidad Nacional de San Martín

DECANO

Marcelo Paz

Escuela de Economía y Negocios

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN

Matías Kulfas

Escuela de Economía y Negocios

DIRECTOR

Joaquín Ignacio Tomé

Centro de Estudios Económicos Urbanos

COORDINADOR

Roberto Arazo Silva

Centro de Estudios Económicos Urbanos

INVESTIGADORES

Roberto Arazo Silva

Bárbara Stern

María Emilia Saez Reynoso

Agustina Herrera

Centro de Estudios Económicos Urbanos

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Roberto Arazo Silva

Coordinación y Desarrollo Conceptual

Bárbara Stern

Desarrollo Conceptual y de Contenido

Agustina Herrera

Bárbara Stern

Análisis de Datos e Indicadores

Agustina Herrera

Bárbara Stern

María Emilia Saez Reynoso

Elaboración de Bases de Datos

María Emilia Saez Reynoso

Cartografía, Diseño Gráfico y Editorial

Roberto Arazo Silva

Revisión General

Paula Pons Estel

Asistente de Investigación

EDITORIAL

Estudios Económicos Urbanos

N°05 - ISSN: 2683-975X

Escuela de Economía y Negocios (EEyN)

Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

Diciembre 2019

Caseros 2241, San Martín, Prov. de Buenos Aires

inveeyn@unsam.edu.ar

tel. 4580 7250 int. 147

www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/

ÍNDICE

00

INTRODUCCIÓN

7-8

01

EL GRAN BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

10-14

02

CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

16-18

Elecciones locales y coaliciones políticas en el conurbano
(Período 2013-2017)

18

03

CONTEXTO ECONÓMICO-FINANCIERO

20-24

Régimen de coparticipación municipal de la Provincia

21

Incidencia de las transferencias nacionales en los recursos de la Provincia

22

Régimen de coparticipación impositiva municipal

23

04

METODOLOGÍA

26-31

Dimensiones de Análisis de la Capacidad Institucional

27

Elaboración del Índice de Capacidad Institucional

28

05

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL GBA24

34-55

Indicadores Político-Partidarios

35

Indicadores Económicos-Financieros

41

Índice de Capacidad Institucional

49

06

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

58-66

Recaudación Propia, NBI, Precio de Vivienda y PBG

61

Gasto y PBG

63

Índice de Capacidad Institucional y Dimensión Socioeconómica

65

07

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

68-69



CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS URBANOS

Motivada por su compromiso social y vocación de servicio frente a las problemáticas que aquejan a la Argentina, la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM crea el Centro de Estudios Económicos Urbanos. Este es un espacio dedicado a la investigación aplicada y al asesoramiento profesional, que aborda uno de los principales dilemas que enfrenta la sociedad contemporánea:

¿CÓMO HACER CIUDADES MÁS INCLUSIVAS Y SOSTENIBLES?



MISIÓN

El CEEU procura impulsar **proyectos de investigación aplicada** vinculados con la problemática urbana, y desarrollar productos, y servicios, para el asesoramiento de los distintos actores del sector público y privado, para posicionar en agenda **políticas públicas** a implementarse en materia de desarrollo urbano.

VISIÓN

Este espacio trabaja para lograr ciudades sostenibles e inclusivas, y busca transformarse en un centro en el que se promueva el debate, la generación de datos abiertos, la innovación y el conocimiento, para gestionar **políticas urbanas sostenibles e inclusivas**.

EJES

POLÍTICAS Y PROYECTOS URBANOS INTEGRALES

- planificación y gestión sostenible del suelo urbano
- inclusión socio-urbana y desarrollo comunitario
- proyectos urbanos integrales y participativos
- gestión ambiental, cambio climático y resiliencia
- estrategias en sistemas de transporte masivo en ciudades

GOBERNANZA Y GESTIÓN METROPOLITANA

- gobernanza metropolitana
- organización y fortalecimiento institucional
- agencias especializadas de desarrollo urbano
- herramientas de participación y gestión comunitaria
- financiamiento del desarrollo urbano

00_

INTRODUCCIÓN

La ausencia de información consistente y detallada de los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (GBA24), es un obstáculo en la formulación de políticas coherentes con las características, problemáticas y oportunidades del territorio, así como en la construcción de instancias de toma de decisión conjunta. La integralidad de tal información es clave para entender, por ejemplo, el funcionamiento de la estructura institucional de esta región, y su influencia en los resultados de desarrollo económico, social y urbano de cada territorio.

Es con el fin de producir información que permita sortear estos obstáculos, que el Centro de Estudios Económicos Urbanos (CEEU) aborda el estudio de la capacidad institucional de cada uno de los partidos del GBA24. En el estudio se analizan dos importantes dimensiones que hacen a la capacidad institucional: la práctica político partidaria, y la económica financiera. A partir de esto, se elabora el Índice de Capacidad Institucional, con lo que se busca generar datos e indicadores sobre el estado de situación de los partidos del Gran Buenos Aires, que puedan ser utilizados por los decisores como insumo para la fundamentación y definición de políticas públicas integrales, en pos del fortalecimiento institucional y la gobernanza metropolitana. Asimismo, se establecen criterios y herramientas de trabajo, como metodología para ser replicada en otros partidos de la provincia de Buenos Aires y contextos territoriales.

El informe de Gobernanza Metropolitana: Índice de Capacidad Institucional del GBA24, se organiza de forma tal que transmita la lógica y sus escalas de análisis. En la primera sección se desarrolla la caracterización sociodemográfica del GBA24 y de la provincia de Buenos Aires, y el marco teórico utilizado como fundamento para la evaluación de la capacidad institucional de cada partido. En la segunda y tercera parte, se describe el contexto de las dos dimensiones de análisis -político partidario y económico financiero-. Luego se establece la metodología empleada para el presente análisis, desde el punto de vista teórico y práctico. En la

quinta parte se describen los resultados de los indicadores empleados para analizar las variables político partidarias y económico financieras. En la sexta parte, se evalúa la relación existente entre el Índice de Capacidad Institucional y la dimensión socioeconómica del territorio. Por último, se presentan las conclusiones más relevantes del estudio, que sumadas a la metodología y herramientas de análisis, pueden ser un punto de partida para retroalimentar las políticas activas de estos partidos, así como de otros municipios.

**GOBERNANZA
METROPOLITANA**

**CAPACIDAD
INSTITUCIONAL**

**GOBIERNOS
LOCALES**

**FINANZAS
PÚBLICAS**

**DATOS
ABIERTOS**

EL GRAN BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

EL GRAN BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Dentro del extenso territorio de la Provincia de Buenos Aires se suelen distinguir estadísticamente dos importantes regiones. Por un lado los denominados Partidos del Gran Buenos Aires¹ (en adelante “GBA24”), integrado por 24 municipios que concentran el 63% de la población provincial y, por el otro, lo que se considera el Interior Provincial, conformado por los 110 municipios en que habitan el resto de la población (López Accotto et. Al, 2012).

El GBA24, forma parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires, y es el recorte espacial del presente objeto de estudio. Éste presenta desafíos particulares para un estudio de este tipo por la diversidad que caracteriza a la región. Los municipios bonaerenses que forman parte de este territorio, en tanto localidades circundantes de una gran ciudad metropolitana, muestran características urbanas, socioeconómicas y político-institucionales propias, diferentes de las que están presentes en la Ciudad de Buenos Aires, centro de la Región (UNGS, 2010). A su vez, muestran una elevada y creciente heterogeneidad entre sí en términos de población, dinámica demográfica y estructura social.

La provincia de Buenos Aires es considerada la más importante de las provincias argentinas, entre otras razones, como consecuencia de su ubicación geográfica, extensión territorial, población que la habita y relevancia de sus actividades económicas (López Acotto, et. Al, 2015).

Es dable resaltar que el desequilibrio de la provincia de Buenos Aires es el más grave del país. Esta provincia representa más del 30% del Producto Bruto Interno (en adelante “PIB”). Entre los años 2003 y 2012, acumuló un crecimiento real del 120%, mayor al registrado por el PIB, cuyo aumento fue del 99%. Sin embargo, los niveles de pobreza e indigencia registrados en la provincia en el primer semestre de 2017 fueron, también, de los más elevados del país. El 31,8% de las personas se encontraba bajo la línea de pobreza (el quinto porcentaje más alto del país), y el 7,7% bajo la línea de indigencia (el tercer guarismo más elevado de las 24 jurisdicciones argentinas). Ambos porcentajes fueron superiores a los promedios de la región y del

país (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Hacienda, 2017).

En un contexto mundial, caracterizado por una exacerbada inequidad, se afirma que una vida mejor para toda la población significa la satisfacción de necesidades básicas (Peet y Hartwick, 2009). Por ello, muchos autores sostienen que las instituciones necesarias para promover el desarrollo, deben estar diseñadas para ofrecer oportunidades a la gente, sobre todo a la más pobre (Muro & Tridico, 2008:4).

A pesar del acuerdo general de que el andamiaje institucional influye en los resultados del desarrollo, aún no está claro cómo interactúan los diferentes vínculos y canales que existen entre ambas variables (Jütting, 2003:9). Hay un conocimiento muy limitado sobre las instituciones, más aún sobre las que podrían funcionar en diferentes contextos, es decir, nadie ha definido un conjunto estándar de instituciones que pueda ser recomendado para todo el mundo (Hare & Davis, 2006).

Algunas investigaciones que han empleado indicadores de gobernanza muestran que variables como capacidad de expresión, rendición de cuentas, efectividad del gobierno y estabilidad política están asociadas positivamente con el desarrollo humano² (Tridico, 2007).

El desarrollo exige descentralización (Pineda Pablos, 1996). Este es un cambio que se fue gestando en las últimas décadas en los gobiernos latinoamericanos. El presente autor, establece como recomendación política el fortalecimiento de los niveles de gobierno subnacionales, para lograr una distribución más equilibrada de las responsabilidades gubernamentales.

Los gobiernos locales se han convertido en actores claves para la gobernanza. Al tratarse del ámbito de gobierno más cercano a la población, tienen un conocimiento directo de los desafíos y oportunidades que enfrentan sus jurisdicciones. Estos cuentan también con un posicionamiento regional que los convierte en el vínculo más eficaz para la coordinación entre autoridades públicas de distintos niveles o alcances (Tomás, 2008).

¹ El INDEC ha usado hasta ahora diversas denominaciones para este conjunto de partidos, pero a partir del 1º de agosto de 2003 se referirá a ellos como “Partidos del Gran Buenos Aires”. No empleará, con este sentido al menos, la palabra “conurbano”.

² El desarrollo actualmente se concibe como un proceso para crear una vida mejor para todo el mundo a través de la expansión de un complejo conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas (Peet y Hartwick, 2009).

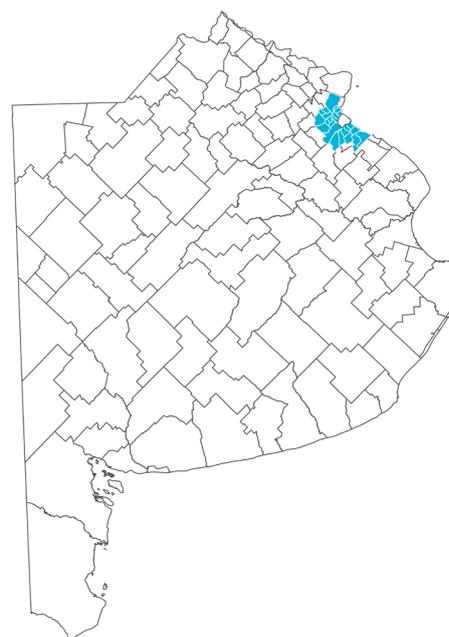
Los resultados de la gestión municipal no dependen únicamente de variables endógenas, sino que la estabilidad macroeconómica de cada país también influye en la capacidad de gobernanza a nivel local. Ahora bien, las variables que podrían tener una incidencia directa en la calidad de gobernanza son: la política fiscal de cada autoridad local, la relación que tenga con su comunidad para la participación y rendición de cuentas y por supuesto, su capacidad institucional (Hernández y Navarro, 2012).

En las últimas décadas, se ha puesto el foco en la capacidad institucional como herramienta metodológica que permite medir las condiciones en las cuales se encuentra una entidad, o ámbito de gobierno. Dicha capacidad institucional puede evaluarse en diversas áreas, como la financiera, de recursos humanos, de infraestructura, etc., en un momento determinado, para determinar la posibilidad de que la entidad pública haga frente a sus responsabilidades y pueda alcanzar sus objetivos (Hernández y Navarro, 2012).

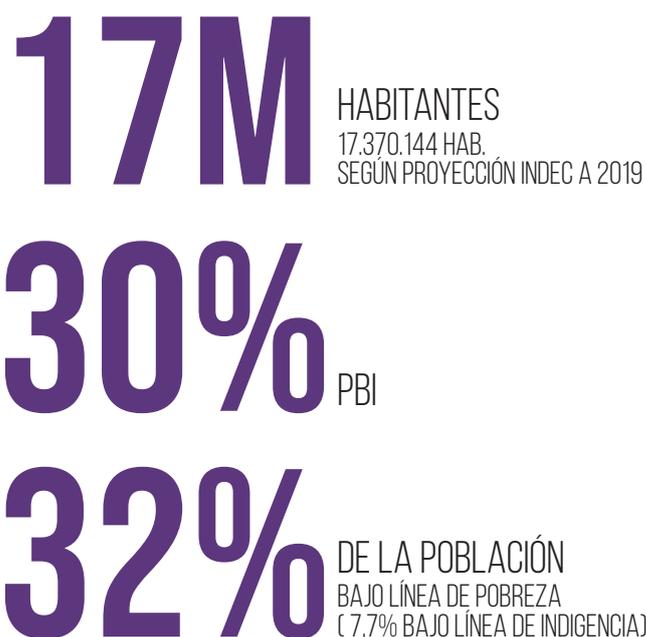
La capacidad institucional del sector público es esencial para que éste pueda formular políticas, construir consenso, implementar reformas, evaluar resultados, aprender lecciones y adaptarse a las nuevas necesidades y demandas de su población con miras a avanzar en su desarrollo (Hernández y Navarro, 2012).

En términos generales, la necesidad de elevar, mejorar, construir, reconstruir o fortalecer los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la “cosa pública” comenzó a ocupar un lugar prioritario en América Latina durante la década del ochenta, a partir de los cuales se concibió a la misma como un factor clave para garantizar la consolidación del Estado de derecho y para generar las condiciones necesarias para alcanzar tasas de crecimiento económico adecuadas a los efectos de mantener el progreso en las áreas de la democracia y de la igualdad social (O'Donnell, 1993).

M1 | PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y GBA24



Fuente: Elaboración propia.



Existen diversas definiciones acerca de la capacidad institucional del sector público, para el desarrollo del presente trabajo, se utilizará la empleada por Hernández y Navarro³. Los teóricos citados establecen que esta consiste en las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social.

Si una institución posee las capacidades necesarias y suficientes muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión más críticos, su funcionamiento será deficiente, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante (Completa, 2017).

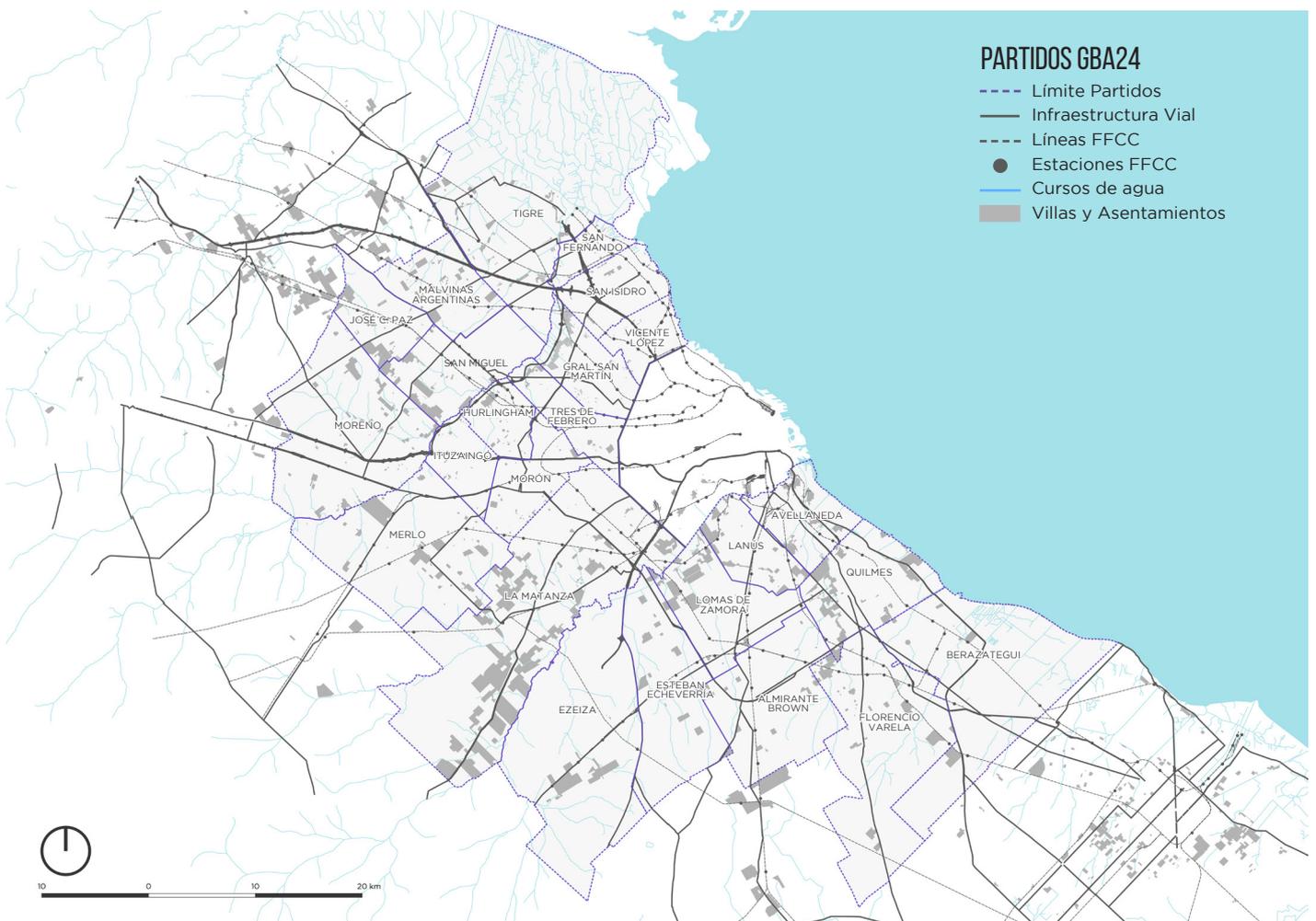
A partir del presente trabajo, se establece un índice del nivel de capacidad institucional de cada uno de los 24 partidos. Para ello, se efectúa previamente un estudio de la gestión Municipal para el período 2017, a través de la selección de dos dimensiones y sus correspondientes variables de análisis -en base a la definición teórica empleada de capacidad institucional-: la práctica político partidaria y la económico financiera. Dicha definición incluye los conceptos de efectividad, eficiencia y sostenibilidad, así como los de participación ciudadana y gobernanza, y estos serán empleados como fundamento para la elaboración del índice. A raíz de los resultados que arroje el procesamiento de los indicadores seleccionados de cada variable para los dos productos descriptos, se buscará encontrar una relación entre estas variables y las condiciones socioeconómicas de cada Partido, según su nivel de significatividad estadística. Todo ello, para analizar una posible relación entre la capacidad institucional de cada Partido y su dinámica socioterritorial.

11M

HABITANTES GBA24
(11.142.882 HAB.)
PROYECCIÓN INDEC A 2019

³ Hernández, et. Al (2012), Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal.

M2 | PARTIDOS DE GRAN BUENOS AIRES



Fuente: Elaboración propia.

64%

DE LA POB. PBA
36% RESTANTE EN LOS 110
MUNICIPIOS INTERIOR PROVINCIAL

3.675 km²

SUPERFICIE GBA24
REPRESENTA EL 1,2% DEL PBA

CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL



CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

Los cambios trascendentales a nivel político en la esfera nacional y provincial, se evidenciaron con la vuelta a la democracia en el año 1983. En esta fecha se dieron las primeras elecciones a intendentes municipales. Asimismo, en el año 1994 se produjeron cambios en materia de organización territorial y del ordenamiento institucional de los Municipios. Las modificaciones a nivel territorial en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, se dieron con la sanción de la Ley N° 11.991, que transformó los límites de los Municipios que integraban la región, pasando de ser 19 a 24 partidos (CEM, 2017). Por otro lado, a partir de la reforma de la Constitución Nacional (C.N.) Argentina del año 1994, se generó un cambio en la caracterización del ordenamiento institucional de los gobiernos locales, por medio del art. 123 de la C.N. A través del presente artículo, se estableció de manera expresa la obligación en cabeza de las provincias de asegurar la autonomía de los municipios que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Sin perjuicio de lo expuesto, aún en la actualidad el sistema político argentino no es uniforme en cuanto a la caracterización del ordenamiento Municipal, que como se evidencia a través del análisis de las Constituciones Provinciales, varía en las diferentes definiciones acerca del ordenamiento institucional entre el principio de autonomía⁴ y autarquía⁵ (Recalde, 2008).

En la Provincia de Buenos Aires los lineamientos del Régimen Municipal están presentes en la Constitución provincial, mientras que la norma que especifica los aspectos particulares es la Ley Orgánica Municipal. Además tienen una importancia decisiva en la organización de los municipios las reglamentaciones de la Ley Orgánica, las disposiciones referidas al control de las cuentas públicas municipales (ejercido por Tribunales de Cuentas) como así también las leyes de participación de impuestos a municipios que determinan un aspecto relevante de las relaciones financieras con el gobierno provincial (Sarghini, 2001).

⁴ Autonomía se define según Rosatti, como la capacidad del Municipio de autogobernarse a partir de contar de un espectro amplio de competencias que exceden el mero acto administrativo delegado por la provincia. Más allá de las distintas variables de análisis mencionadas, el hecho sustancial de la definición tiene que ver con la capacidad o no de las Municipalidades de dictarse sus propias normas.

⁵ La capacidad que tienen las Municipalidades de administrarse a sí mismas de acuerdo a una norma que les es impuesta a través, por ejemplo y en el caso de Buenos Aires, desde la sanción de una Ley Orgánica. A partir de esta definición, el Municipio no tiene poderes para dictar su propia normativa.

Existe un conjunto de pautas establecidas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) que limitan la potestad de establecer su estructura organizacional. En este sentido por ejemplo, en el ámbito del Poder Ejecutivo Local, la LOM crea los cargos de Contador Municipal, Tesorero y Jefe de Compras, define sus funciones, la forma de elección y las causas y mecanismos para la separación del cargo. También establece los mecanismos de creación y funcionamiento de los organismos descentralizados y de las comisiones de vecinos destinadas a vigilar y hacer ejecutar obras o prestar servicios. La normativa provincial regula también los mecanismos para la elaboración, organización, presentación y aprobación del presupuesto y los procedimientos administrativos de la administración pública municipal. Asimismo, cabe mencionar que para la prestación de los servicios y ejecución de obras locales, en muchos casos, el Gobierno Municipal requiere la autorización del Gobierno Provincial.

El Gobierno de la Provincia, a través de numerosas leyes interfiere e influye en cuestiones locales y ejerce un amplio poder de policía sobre los Municipios. La LOM también avanza sobre el poder legislativo local. En este sentido, por ejemplo, establece el quórum necesario para deliberar y resolver, define la modalidad para la designación de autoridades y para la conformación de la comisión de reglamento, como así también las atribuciones y los deberes del Presidente del Concejo y de los Concejales.

De acuerdo con la normativa citada, los municipios tienen competencia exclusiva e indelegable en: iluminación; recolección de residuos domiciliarios, barrido, riego, y conservación y pavimentación de vías urbanas; ordenamiento del tráfico de vehículos y personas; juzgados de faltas; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; mantenimiento de paseos, parques y plazas. A su vez, poseen competencia compartida con la Provincia en la: promoción y gestión de viviendas; protección del medio ambiente y control de la contaminación ambiental; protección de la salubridad pública; atención de la salud (Basile y Urlezaga, 1997).

ELECCIONES LOCALES Y COALICIONES POLÍTICAS

Los resultados electorales en función de las coaliciones políticas de estos Municipios, se caracterizan en 4 fuerzas políticas: las peronistas, no peronistas, peronistas disidentes y vecinalistas. Se puede observar que a través de un efecto “nacionalizador” (CEM, 2017), las fuerzas políticas no peronistas han ampliado su presencia en el GBA24. Esto sucedió en tres momentos, con la vuelta a la democracia en 1983 de la mano de la Unión Cívica Radical, desde 1999 con la Alianza y a partir de 2015 con Cambiemos.

El peronismo en el Gran Buenos Aires encontró sus picos a través del efecto “cooperativo” entre la Nación y la provincia de Buenos Aires bajo los liderazgos de Carlos Menem y Eduardo Duhalde, con su punto máximo en los comicios de 1995 (CEM, 2017).

Durante la gestión del Kirchnerismo a partir del año 2003 hasta el año 2013, se evidencia un avance del peronismo. A partir del año 2013, comenzó a surgir el peronismo disidente y el no peronismo.

A través del presente estudio se abordará el período de gestión del año 2015-2019 para determinar la influencia sobre la capacidad institucional de los municipios, en los que coincidieron las coaliciones políticas del Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y local. Para ello, se categoriza a los partidos con el nomenclador oficialista (Cambiemos) y no oficialista (Frente Renovador o Frente para la Victoria).

En cuanto a la representatividad política a nivel local, las normativas provinciales establecen el número de concejales en cada municipio a través del sistema de tramos. Los valores de los tramos son los mismos para toda la provincia. Esto plantea un problema de desproporcionalidad de la representación política en los Concejos Deliberantes así, por ejemplo, en el GBA24, un concejal representa en San Fernando a 8.595 habitantes, en San Isidro a 12.215 habitantes, en Morón a 13.342 habitantes y en La Matanza a 89029 habitantes. Esta desproporcionalidad se agudiza cuando se incorpora al resto de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

19 MIL HABITANTES
EN PROMEDIO REPRESENTA CADA
CONCEJAL DEL GBA24

89 MIL HABITANTES
EN PROMEDIO REPRESENTA CADA
CONCEJAL EN LA MATANZA

8 MIL HABITANTES
EN PROMEDIO REPRESENTA CADA
CONCEJAL EN SAN FERNANDO

CONTEXTO ECONÓMICO Y FINANCIERO



I RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA

La cuestión económico-financiera hace referencia a la capacidad del Estado Local de movilizar los recursos necesarios para cumplir con el rol asignado por el marco institucional y hacer frente a las demandas que la sociedad local le presenta.

Así, en el caso argentino, con una organización federal en tres niveles de gobierno (la Nación, las Provincias y las Municipalidades), el nivel de descentralización fiscal no sólo es el resultado de cuestiones económicas, sino también históricas, políticas e institucionales. El federalismo fiscal sufre un elevado desequilibrio vertical, producto de la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gastos entre los diferentes niveles de gobierno. Como consecuencia, los gobiernos provinciales no pueden financiar con recursos propios la proporción del gasto de la que son responsables. Esa brecha intenta ser compensada con un régimen de transferencias cuyo pilar fundamental es la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 del año 1988⁶. Adicionalmente existen regímenes especiales complementarios -derivados de la propia coparticipación o de determinados impuestos- y otras transferencias presupuestarias de carácter discrecional que el gobierno nacional gira a las provincias bajo diferentes modalidades (CIPPEC, 2017).

Cabe destacar que las provincias conservan todas las atribuciones no delegadas expresamente al gobierno nacional, y cada una de ellas tiene la potestad para organizar su régimen municipal de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Constitución Nacional. En este contexto, los regímenes municipales difieren de una provincia a otra de acuerdo al criterio seguido en cada caso, y en la cantidad de municipios que existen dentro de cada territorio. Un grupo de provincias, entre las que se encuentra Buenos Aires, establece que todos los municipios son iguales ante el nivel provincial en términos de jerarquía, potestades y funciones.

Tomando un análisis efectuado hasta el período 2008, se evidencia que los diez municipios peor ubicados en el ranking, por recibir una menor coparticipación per cápita promedio, pertenecen a los Partidos del GBA24 o a su área de influencia. La única excepción es el municipio de General Pueyrredón que corresponde a la ciudad de Mar del Plata.

El Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento detalla los partidos que reciben menores transferencias provinciales para el período 2003-2008. De menor a mayor estos son: Tres de Febrero, Ituzaingó, General Pueyrredón, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Tigre, Escobar, Quilmes y Hurlingham (Accotto et. Al, 2012).

En base a los datos del Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires del año 2017⁷, se evidencian cambios en el orden de los partidos que reciben menos transferencias provinciales. De menor a mayor son: Morón, Ezeiza, Tigre, Almirante Brown, San Isidro, Esteban Echeverría, José C. Paz, Ituzaingó, Moreno, San Fernando, Tres de Febrero, Hurlingham, Florencio Varela, Merlo, General San Martín, Lanús, Vicente López, La Matanza, Berazategui, Avellaneda, San Miguel, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas y Quilmes.

Sin duda la historia del sistema de coparticipación bonaerense se relaciona fuertemente no sólo con los cambios políticos y el desarrollo institucional de la jurisdicción sino también con la evolución del territorio en cuanto a su geografía humana.

⁶ Establece el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias.

⁷ Conforme lo establece el artículo 159 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, dicho órgano de control administrativo tendrá las siguientes atribuciones: 1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobárlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos. 2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley.

TRANSFERENCIAS NACIONALES A LA PROVINCIA

Tomando como referencia el año 2015, se evidencia una recaudación por parte del Gobierno Nacional del 76,5% del total de los recursos totales y una ejecución del 57,8% del gasto. Las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos totales con una realización de erogación del 42,2%. Este marcado desbalance deviene en que la mayoría de las provincias financian más de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional, alcanzando dicha proporción el 90% en casos extremos (CIPPEC, 2017).

La Ley Federal 23.548 establece que la masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con excepciones taxativamente determinadas. A la provincia de Buenos Aires le corresponde de manera automática el 19,93% del 54,66% del total del monto recaudado en concepto de impuestos nacionales⁸.

Desde otra perspectiva, es posible analizar la evolución de las transferencias nacionales a provincias con relación al total de los recursos provinciales. Los gobiernos provinciales financian sus erogaciones a través de tres fuentes de ingresos: recursos propios y recursos de origen nacional, que conforman la masa total de recursos, por un lado, y las fuentes financieras que provienen del uso del crédito por otro. En lo que respecta a la mezcla de recursos totales, se observa que a lo largo del periodo analizado las transferencias nacionales han perdido participación. De representar 57,6% en 2005, alcanzan 50,8% de los recursos totales provinciales en 2016, con una caída de 6,8p.p. Similar tendencia se verifica tanto en las transferencias por coparticipación como en las discrecionales. En el primer caso, reducen su participación de 44,2% a 40,8%, mientras que en el segundo lo hacen de 13,4% a 8,5% (CIPPEC, 2017).

A su vez, cabe remarcar que se han llevado a cabo 17 regímenes de distribuciones de fondos adicionales al régimen de coparticipación de la Ley 23.548. Un caso de asignación específica de recursos que se encuentra actualmente en pleno debate es el denominado Fondo del Conurbano para la provincia de Buenos Aires, surgido en 1992, de la afectación del 10% del Impuesto a las Ganancias y limitado a la suma de \$ 650 millones a partir de 1996, monto

congelado hasta el año 2017. Hasta ese año el fondo tal como fue instrumentado funcionó sólo durante cuatro años, puesto que en 1996 se le impuso un tope máximo de \$650 millones, estableciendo que la diferencia entre el 10% dispuesto inicialmente y los \$650 millones -denominado Excedente del Fondo del Conurbano- se distribuyera entre el resto de las provincias, excepto Buenos Aires y CABA, de acuerdo a los coeficientes de la Ley de Coparticipación (CIPPEC, 2017).

Con el Pacto Fiscal de 2017, la provincia recuperó \$21.000 y \$44.000 millones para 2018 y 2019, pero sobre la base de un cálculo que partía de una inflación estimada en 10% y 5%, respectivamente. La suba de precios fue del 47,6% en 2018 y superará el 50% este año, con lo que la "compensación" del Fondo volvió a quedar desactualizada rápidamente (La Nación, 2019).

Por otra parte, tomando datos del año 2016, el Gobierno nacional debió asistir anualmente a la provincia a través de transferencias discrecionales para cubrir, aunque sea parcialmente, el desfase existente. En dicho año las transferencias corrientes a la provincia ascendieron a \$39.000 millones (CIPPEC, 2017).

76,5%

DE RECAUDACIÓN
PROVINCIAS 23,5% RESTANTE

57,8%

DE GASTO
PROVINCIAS 42,2% RESTANTE

⁸ A su vez, también se le transfiere el 1,57% del 2% del monto total recaudado para el recupero de su nivel relativo.

I RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL

La Provincia de Buenos Aires distribuye recursos a los 135 Municipios por distintos conceptos de manera no discrecional y en función de variables objetivas establecidas por diferentes normativas. Más del 80% de dichos recursos se transfieren de manera diaria y automática a todos los Municipios en concepto de: i. Coparticipación, ii. Fondo Solidario Provincial, y iii. Fondo de Financiamiento Educativo. El resto de las transferencias se distribuyen en forma mensual, bajo procedimientos reglados a tenor de la normativa vigente, entre los cuales se encuentra lo correspondiente al producido por: iv. Juegos de Azar y v. Descentralización Administrativa Tributaria. Como así también lo asignado a cada Municipio a través de diferentes Fondos: vi. Fondo para el Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, vii. Fondo para el Fortalecimiento de los Recursos Municipales, y viii. Fondo Municipal de Inclusión Social. (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, 2014).

Las facultades y atribuciones tributarias de los Municipios emergen de la ya citada Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley N° 6.759/58 y modificatorias), así como de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y de la Ley N° 10.559.

La Ley N° 10.559 y modificatorias, sancionada en el año 1989, establece el sistema de coparticipación municipal.

Entre las principales fuentes de financiamiento del gasto de los niveles inferiores de gobierno se encuentran: las transferencias desde los niveles de gobierno superiores, la recaudación propia derivada de la asignación de potestades tributarias, los recursos no tributarios, de capital, extraordinarios y el endeudamiento (Sotelo, 2009). Asimismo, conforme lo establece la Ley Orgánica de Municipios (art. 226), estos pueden recurrir a más de treinta conceptos para obtener fondos, siempre que respeten los límites impuestos por la Ley de Coparticipación Municipal (Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas de la Provincia de Buenos Aires, 2012).

La evolución del régimen de coparticipación municipal ha resultado en un esquema que distribuye los fondos a través de lo que se conoce como tres regímenes: general, salud y acción

social. Esto conduce a pensar que la aplicación de los recursos distribuidos por el general son de libre disponibilidad mientras que se esperaría que los fondos por salud y acción social deberían destinarse a financiar finalidades específicas del gasto municipal. Sin embargo, ninguna de estas transferencias es del tipo condicionadas en términos del uso que debe dárseles a pesar de que su distribución es realizada en base a indicadores de oferta o de utilización (Sotelo, 2009).

La masa de recursos que se distribuye por el régimen de coparticipación según la Ley 10.559 se encuentra conformada por el 16,14% del total de los ingresos que perciba la Provincia en concepto de Impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas por Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos.

El importe resultante de la aplicación de dicho porcentaje será distribuido de manera secundaria a través de tres regímenes. Un régimen general, a través del reparto del 58% de acuerdo: al 62% en proporción directa a la población; el 23% en forma directa a la inversa de la capacidad tributaria per cápita, ponderada por la población; el 15% en proporción de la superficie del partido (Sotelo, 2009).

Un régimen de Salud, en el que el 37% se distribuye entre las municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud con o sin internación de acuerdo a la Ley 10.820, de la siguiente manera: el 35% en proporción directa al “producto resultante” de computar el número de camas disponibles, el perfil de complejidad y el porcentaje ocupacional de camas de los establecimientos con internación de cada partido. El 25% en proporción directa al número de consultas médicas registradas en los establecimientos con y sin internación de cada partido, el 10% en proporción directa al número de egresos registrados en los establecimientos con internación de cada partido, el 20% en proporción directa al número de pacientes-día registrados en los establecimientos con internación de cada partido, el 10% en forma proporcional al número de establecimientos hospitalarios sin internación de cada partido⁹.

Por último el régimen de Acción Social¹⁰, en que un 5% se destina a las municipalidades que cubrieran servicios o funciones transferidos por aplicación del Decreto-ley 9.347/79 y sus modificatorias. La distribución se realiza en función de la participación relativa que cada comuna tuvo en el ejercicio 1986 en la distribución de la coparticipación por tales servicios o funciones (Sotelo, 2009).

Debe tenerse en cuenta que la coparticipación municipal, en este caso de estudio, arrastra la situación de discriminación fiscal que afecta a la provincia de Buenos Aires. A pesar de que su población representa el 38,5% del total del país, su producto representa aproximadamente el 36% del PIB y aporta el 35% de la recaudación del Estado Nacional, recibe aproximadamente el 21% de la masa coparticipable federal (Sotelo, 2009).

Los únicos que cuentan con poder tributario originario son la Nación y la Provincia, en tanto los Municipios ejercen potestades tributarias derivadas. El conjunto de las normas que regulan la relación económico financiera entre el Municipio y la Provincia le otorgan al Estado Local competencias que luego restringen y limitan. El artículo 226 de la Ley Orgánica Municipal faculta al municipio al cobro de impuestos, pero luego, la misma Ley Orgánica define taxativamente que esta denominación genérica comprende las tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. Asimismo, el artículo 10 de la Ley 10.559 prevé que los Municipios no pueden establecer ningún tipo de gravamen a determinar sobre los ingresos brutos o netos, gastos o inversión de la industria, el comercio o los servicios, excluyendo las tasas por derechos de espectáculos públicos, por habilitación de comercios e industrias, por inspección de seguridad e higiene, y por extracción de minerales.

Los principales recursos propios que recaudan los municipios son: la tasas de Alumbrado, Barrido y Limpieza, de Inspección de Seguridad e Higiene, de Inspección Veterinaria; Derechos de oficina, de Construcción; Control de Marcas y Señales, Tasa de Red Vial, Derechos de Cementerio, Tasa por

Servicios Asistenciales, Contribuciones de Mejoras, Tasa por Servicios Sanitarios.

Quedará para un análisis posterior, determinar el grado de cumplimiento de este mandato. Dado que en la práctica se evidencia una superposición tributaria entre los niveles provinciales y municipales. Por ejemplo: la seguridad e higiene con los ingresos brutos.

+80%

DE LOS RECURSOS PROVINCIALES
SE TRANSFIEREN DIARIAMENTE A LOS MUNICIPIOS
POR CONCEPTO DE COPARTICIPACIÓN,
FONDO SOLIDARIO PROVINCIAL,
Y FONDO DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

21%

DE LA MASA COPARTICIPABLE FEDERAL
RECIBEN LOS 24 MUNICIPIOS

35%

DE LA RECAUDACIÓN
APORTAN LOS 24 MUNICIPIOS

¹⁰ Hacia fines de la década de los setenta se inició en la provincia de Buenos Aires un proceso de municipalización de servicios y funciones. Aquellos partidos que debieron hacerse cargo de los establecimientos hospitalarios y otros servicios de acción social, comenzaron a percibir fondos para afrontar los gastos derivados de las transferencias a través del Decreto-ley 9347 de junio de 1979 que legislaba sobre el tema. Dichas transferencias de fondos se convirtieron en un régimen especial paralelo al funcionamiento de la coparticipación impositiva.

METODOLOGÍA



DIMENSIONES DE ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

DIMENSIÓN ECONÓMICO FINANCIERA

Para el análisis de la dimensión económico financiera, se retoman los términos teóricos incluidos en la definición empleada en el presente estudio, y se determina su alcance conceptual y práctico, tanto en la dimensión económico financiera como en la político partidaria¹¹. Cabe señalar que para la aplicación y evaluación de dichos conceptos, se establecen una serie de indicadores que permiten determinar cuán eficientes, efectivos y sostenibles resultan, en este caso, los presupuestos de cada uno de los Municipios.

El concepto efectividad, según Cohen y Franco (1993), constituye la relación entre los resultados (previstos y no previstos) y los objetivos. Se trata de una medida que reconocería resultados diferentes a los que fueron esperados en la delimitación de los objetivos de la iniciativa.

La eficiencia en el análisis de políticas públicas típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Es así que se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible. Ernesto Cohen y Rolando Franco (1983) definen la eficiencia como “la relación entre costos y productos obtenidos”. Marlaine Lockheed y Eric Hanushek (1994) señalan que “...un sistema eficiente obtiene más productos con un determinado conjunto de recursos, insumos o logra niveles comparables de productos con menos insumos, manteniendo a los demás igual” (Mokate, 1999).

La referencia a “costos” en la definición de eficiencia corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible.

Es importante señalar que ninguna de las definiciones estudiadas, establece que la eficiencia se logra sencillamente minimizando costos. Más bien se pone un estándar a la minimización de costos: cumplir el objetivo, a mínimo costo o

generar el mayor logro, para un determinado costo. A su vez, el término sostenibilidad, se refiere al desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas, sin comprometer la capacidad de las próximas generaciones para satisfacer las suyas. Sin dicha sostenibilidad no es posible alcanzar, enteramente, los fines que persigue el Estado Social de Derecho (El Colombiano, 2010). Por ello es que se busca evaluar cuán independiente resulta cada Municipio al momento de gestionar sus recursos, a través del estudio de la deuda contraída por cada Municipio.

DIMENSIÓN POLÍTICO PARTIDARIA

En materia política, se busca estudiar “*las habilidades del sector público (...) para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social*”. Se construye la dimensión político partidaria con variables que cuadran con esta definición.

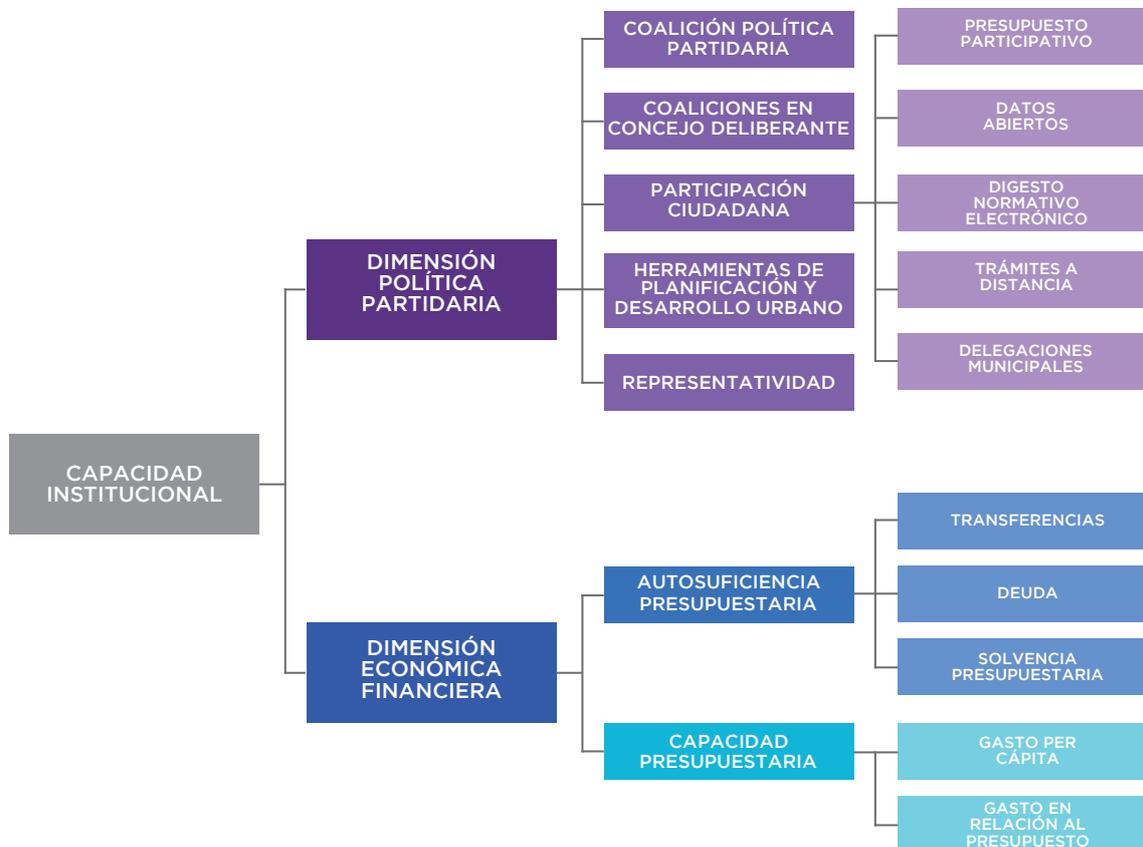
¹¹ Las variables empleadas para medir el cumplimiento con dichas definiciones teóricas son variables operacionales. Se va a medir en base a la concreción de su significado.

ELABORACIÓN DEL ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ICI)

Para establecer la capacidad institucional de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, se propone construir un Índice de Capacidad Institucional (ICI). Índice que se elabora a partir de la selección, clasificación y valoración de un conjunto de variables e indicadores específicos, agrupados en las dos dimensiones de análisis planteadas -Económico Financiera y Político Partidaria-. El flujograma (11) esquematiza el alcance y las variables propuestas para el estudio de la capacidad institucional.

Para seleccionar y determinar las variables de la dimensión económico financiera, se emplearon los conceptos de eficiencia, efectividad y sostenibilidad. En el caso de la dimensión político partidaria, se emplearon los elementos sujetos a estudio por parte de la literatura citada, para determinar el nivel de cercanía con el ciudadano, los instrumentos normativos, la calidad de la representación, así como las coaliciones políticas.

11 DIMENSIONES Y VARIABLES DE ANÁLISIS



Fuente: Elaboración propia.

La dimensión económico financiera, a su vez, se divide en dos aspectos, capacidad presupuestaria y autosuficiencia presupuestaria, los cuales son explicadas por 5 variables y sus respectivos indicadores. Por su parte, la dimensión político partidaria, se analiza a través de 5 variables y sus correspondientes indicadores.

Ahora bien, para evaluar la capacidad presupuestaria, la autosuficiencia presupuestaria, y la dimensión político partidaria, y posteriormente, consolidar el Índice de Capacidad Institucional, se emplea un método de valoración cuantitativa diferencial, según rango y ponderación asignado a cada una de estas variables (Ver Tabla 1). Para ello, se definen las variables e indicadores, así como su relevancia según los conceptos inicialmente esbozados, para luego asignarle un peso relativo o ponderador al momento de cuantificar los índices.

En la dimensión económico financiera, se estiman los resultados de manera individual para cada variable, y luego se interrelacionan para obtener un índice de esta naturaleza. En el caso de la dimensión político partidaria, también se efectúa un índice según la existencia de los elementos que componen la misma. Ambos índices serán interrelacionados para arribar a uno global de la capacidad institucional del GBA24.

El rango de cada indicador varía en función del tipo o unidad de medida de cada variable. De esta manera, se toma como referencia para fijar los límites superior e inferior, el mayor y el menor valor que toma cada indicador. Razón por la cual, la valoración cuantitativa diferencial del presente estudio se centra en el análisis comparativo de los 24 municipios.

La interpretación favorable o desfavorable de los rangos de valor -mayor o menor-, depende de cada variable. Para la lectura de los rangos se utiliza como fundamento, el marco teórico y los datos objetivos de la realidad actual que demuestran la relevancia de cada variable e indicador.

En el caso concreto de las variables de carácter cualitativo, incluidas en la dimensión político partidaria, son valoradas de forma binaria (variables dummies), de esta manera, se describe la presencia o ausencia de un atributo. Esto en pos de unificar los criterios de medición y homogeneizar el lenguaje de todos los indicadores.

En síntesis el ejercicio consiste en: i. la caracterización de las variables económico-financieras con valoraciones cuantitativas diferenciales según rango asignado a la variable, ii. la caracterización de las variables político partidarias con valoración cuantitativa diferencial según rango asignado a la variable, iii. cruce de variables valoradas de manera diferenciada para determinar el indicador de capacidad institucional que poseen los Municipios objeto de estudio.

Como principal fuente de información se utilizan los datos publicados por el Tribunal General de Cuentas de la provincia de Buenos Aires para el ejercicio 2017¹². Se elige este año para el análisis, considerando que es el período publicado que presenta la información más completa y fidedigna vinculada específicamente a la dimensión económico financiera¹³.

Cabe señalar que si bien se utiliza este período para efectuar las evaluaciones, cálculos y correlaciones correspondientes, no implica que el objeto de estudio sea este año en particular. En el presente análisis de la capacidad institucional, se le otorga mayor importancia al metodología, dimensiones y variables seleccionadas, que a la franja de tiempo empleada para medirlas.

¹² El link de la página web empleada para obtener la información es: [buenosairesabierta](http://buenosairesabierta.gba.gov.ar).

¹³ Específicamente cuenta con mayor información vinculada al Gasto, clasificado por finalidad de cada Partido, así como el monto total de ingresos no tributarios que cada Partido genera con sus correspondiente fuente de ingreso -derechos, tasas, contribuciones, aranceles, multas, alquileres-.

VARIABLES E INDICADORES ECONÓMICO-FINANCIEROS

Autosuficiencia Presupuestaria: consiste en identificar la fuente u origen de los recursos, y estimar el porcentaje de participación en el presupuesto de cada partido. Para ello se seleccionan las siguientes variables¹⁴: i. las transferencias de la provincia de Buenos Aires; ii. la deuda; iii. los recursos propios¹⁵ y iv. la solvencia presupuestaria.

Capacidad Presupuestaria: en donde se cuantifica el gasto¹⁶ de cada Municipio, medido en relación a la: i. población (per cápita) y ii. al presupuesto.

VARIABLES E INDICADORES POLÍTICO PARTIDARIOS

Bandera Política: se clasificará en partido oficialista y no oficialista, de acuerdo a la coincidencia entre el gobierno local con el gobierno a nivel provincial, así como el gobierno a nivel municipal con el gobierno a nivel nacional.

Coaliciones Legislativas: identificación del Bloque Partidario que cuenta con mayoría simple en el Concejo Deliberante de cada Municipio y su coincidencia con la bandera política del Intendente del Municipio, del Gobierno Provincial y Nacional.

Representatividad de la Población: para determinar la proporción de la representación política de la población en el Concejo Deliberante y efectuar una comparación entre todos los Municipios, se calcula el porcentaje de la población representada por cada concejal.

Participación Ciudadana y Transparencia:

¹⁴ La elección de las variables estuvo condicionada por la disponibilidad y consistencia de los datos. Por ejemplo, no fue posible utilizar la información relacionada con las transferencias nacionales debido a que presentaba algunos casos de missing data. A su vez, representaba un porcentaje bajo en comparación a las transferencias provinciales.

¹⁵ Conforme lo establecen Rosales y Garriga los principales recursos propios están conformados por los ingresos no tributarios (tasas, derechos y contribuciones).

¹⁶ Para la construcción del Gasto del año 2017, se empleó únicamente el que tuviera como finalidad invertir en la calidad de vida, economía y seguridad de los ciudadanos. Estos se encuentran categorizados como: "Gastos en Servicios Sociales", "Gastos en Servicios Económicos" y "Gastos en Servicios de Seguridad".

evaluando la implementación y/o uso de los siguientes mecanismos o herramientas por parte de los gobiernos municipales: i. presupuesto participativo; ii. datos abiertos relacionados con aspectos económicos-financieros y urbanos; iii. digesto normativo electrónico¹⁷; iv. trámites a distancia digitales¹⁸; v. y delegaciones municipales¹⁹ cada 10.000 habitantes.

Herramientas de Planificación y Desarrollo Urbano: a través de las siguientes indicadores: i. Código de Ordenamiento Urbano o Código de Planificación Urbana vigente²⁰; ii. Plan Estratégico Territorial vigente²¹.

¹⁷ Tiene por objeto la consolidación de normas por períodos de dos años. El cuerpo de consolidación en forma de Digesto reúne, al momento de su sanción, la calidad de único derecho vigente, sobre todas las materias que hagan a su contenido; es decir, integra todos los actos modificadores. De este modo, el usuario accede a un documento que se lee más fácilmente. Al evaluar el Digesto Normativo Electrónico, también se observa la calidad del formato del buscador, es decir, qué opciones de búsqueda presenta, para simplificar la tarea del usuario.

¹⁸ Se refiere a alguno (o varios) de los siguientes trámites: licencias de conducir, regulación de deudas, habilitaciones comerciales y de obras, patentamientos, etc.

¹⁹ Entendiéndose por éstas organismos descentralizados municipales, es decir lo que se conoce como centros de atención al vecino, unidades de gestión territorial, etc. Los cuales se encuentran distribuidos en el territorio de cada partido. Asimismo, las funciones de éstas varían según el municipio.

²⁰ Tomando como fundamento de su implementación: el Decreto-Ley N° 8912/77 y sus modificatorios, para determinar el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 98 y subsiguientes en cuanto a: la elaboración y aprobación de planes en materia urbana a partir de los 120 días de la entrada en vigencia de esta norma.

El Código de Ordenamiento Urbano o Código de Planeamiento Urbano es un instrumento normativo aprobado por el Concejo Deliberante, con la homologación del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, que contiene las disposiciones que alcanzan y rigen todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con el uso del suelo, de edificios, estructuras e instalaciones, la apertura y ensanche de vías públicas, la subdivisión y englobamiento de parcelas, los volúmenes edificables, el tejido urbano, preservación de los ámbitos históricos, arquitectónicos y paisajísticos y todos aquellos aspectos que tengan relación con el ordenamiento urbanístico del territorio de la Ciudad.

²¹ Es una herramienta concreta para la recuperación del territorio que mediante una sucesión de lineamientos, pueda alcanzar la construcción de un territorio integrado y equilibrado en todas sus direcciones. Esto implica analizar y reflexionar sobre las problemáticas de crecimiento, movilidad, infraestructura, preservación, valorización y rehabilitación del patrimonio, como así también tener presente el crecimiento de la población, para poder luego de un diagnóstico elaborar propuestas tendientes a posibilitar el acceso a suelo urbanizado de manera equilibrada con la inclusión de todos los actores que en su conjunto conforman la ciudad (Mahave et. Al, 2017).

T1 | ICI: DIMENSIONES, VARIABLES E INDICADORES

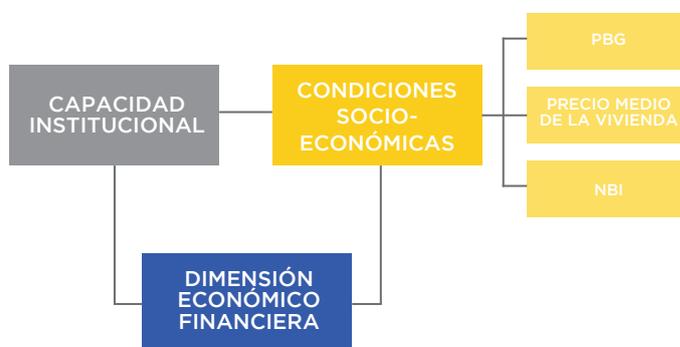
Dimensión	Ponderación de la Dimensión	Variables	Ponderación de variables	Variables	Indicadores	Ponderación de indicadores
Económica Financiera	50%	Autosuficiencia presupuestaria	50%	Recursos Propios	% de recaudación propia en relación al presupuesto 2017	50%
				Transferencias provinciales	% transferencias provinciales en relaciones al presupuesto 2017	30%
				Deuda	% deuda en relación al presupuesto 2017	10%
				Solvencia presupuestaria	% de solvencia presupuestaria año 2017	10%
		Capacidad presupuestaria	50%	Gasto	Gasto per cápita 2017	50%
				Gasto	% gasto en relación al presupuesto 2017	50%
Política Partidaria	50%	Política partidaria	100%	Coalición política partidaria	Coincidencia entre el partido político local con el partido provincial y nacional (si 1/ no 0)	30%
				Coalición en el concejo deliberante	Mayorías simples en el concejo deliberante (si 1/ no 0)	20%
				Representación poblacional en el concejo deliberante	% de la población representada por concejal	20%
				Herramientas de Participación Ciudadana	Implementación de presupuesto participativo por partido (si 1/ no 0)	4%
					Datos abiertos en cada partido partido (si 1/ no 0)	4%
					Existencia de digesto normativo electrónico en cada partido (si 1/ no 0)	4%
					Existencia de tramites a distancia por partido (si 1/ no 0)	4%
				Herramientas de Planificación y Desarrollo Urbano	Cantidad de delegaciones municipales cada 10,000 habitantes	4%
					Existencia de Código de Ordenamiento Urbano o Código de Planeamiento Urbano (si 1/ no 0)	5%
					Existencia de planes estratégicos territoriales por partido (si 1/ no 0)	5%

Fuente: Elaboración propia.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

Además de medir la capacidad institucional de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, el presente estudio busca probar los resultados obtenidos, al contrastarlos con una tercera dimensión de análisis, la socioeconómica. Todo ello para asociar y determinar la coherencia entre la capacidad institucional de cada Partido con sus correspondientes características territoriales (Ver I2). Para la dimensión socioeconómica se seleccionaron 3 variables: i. cantidad de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)²²; ii. el precio medio de la vivienda en el año 2017²³; iii. y el Producto Bruto Geográfico (PBG) de cada Partido²⁴.

I2 | ANÁLISIS ICI Y DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA



Fuente: Elaboración propia.

²² De acuerdo con los resultados del Censo 2010 que publica el INDEC.

²³ En este caso se asume el precio promedio del m2 de un departamento de dos ambientes para el año 2017. Para obtener dichos valores, se utilizó el precio medio del m2 actual (portal inmobiliario Properati) para esta tipología, y se le aplicó el deflactor del Índice de Precios que afectó los valores de las propiedades de la Ciudad de Buenos Aires hasta ese año.

²⁴ El PBG corresponde al año 2008 de acuerdo con la publicación del Observatorio del Conurbano Bonaerense.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL GBA24



INDICADORES POLÍTICO PARTIDARIOS

Al distinguir y relacionar la bandera política del intendente de cada municipio con respecto a la del Gobierno Nacional y Provincial -en ambos casos es Cambiemos u oficialismo-, se evidencia un fuerte predominio de los partidos políticos no oficialistas en 17 municipios del GBA24. De estos, 15 partidos son gobernados por el Frente para la Victoria y 2 partidos por el Frente Renovador. Los 7 partidos restantes -29% de los municipios-, corresponden a la bandera política del Gobierno Nacional y Provincial.

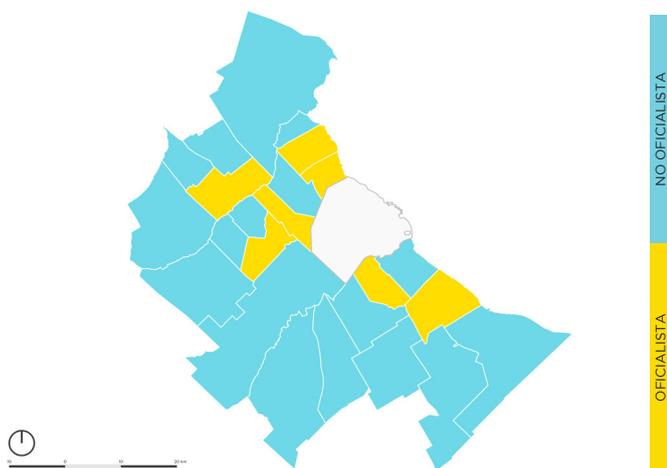
En segundo lugar, y asociado a lo anterior, se identifica la cantidad de representantes oficialistas y no oficialistas en los Honorables Concejos Deliberantes. El Partido Oficialista cuenta con una proporción mayoritaria de concejales en 7 Concejos de los respectivos Municipios (es decir, el 29% de ellos). El resto de los partidos (17) cuentan con una

mayor representación en el Concejo Deliberante del partido no oficialista (Frente para la Victoria).

En cuanto a la variable coalición legislativa, sólo 7 Partidos del GBA24 cuentan con mayorías simples²⁵. Es decir que, el bloque mayoritario en el Concejo Deliberante pertenece al mismo partido político del intendente del Municipio, y cuenta además con la cantidad suficiente de representantes para impulsar proyectos de Ordenanza en materia impositiva, así como para aprobar el Presupuesto local. Dicha condición la cumplen 5 municipios No Oficialistas (Frente para la Victoria) y 2 municipios Oficialistas (Cambiemos).

En tercer lugar, se evalúa la representatividad de la población en el Concejo Deliberante. Cabe señalar que, a mayor población representada por Concejal,

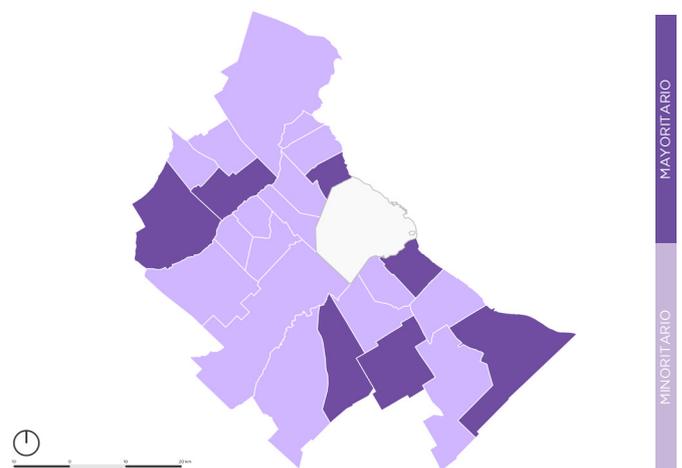
M3 | MAPA POLÍTICO



Fuente: Elaboración propia.

17 NO OFICIALISTAS
15 FRENTE PARA LA VICTORIA
2 FRENTE RENOVADOR

M4 | MAYORÍA SIMPLE EN HCD



Fuente: Elaboración propia.

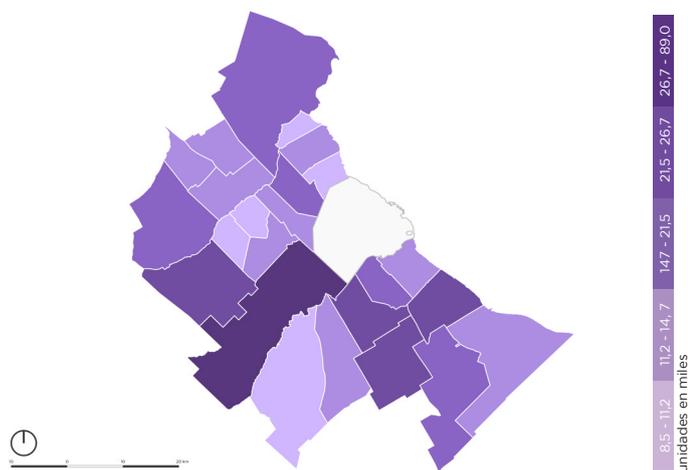
7 INTENDENTES
CON MAYORÍA SIMPLE
EN HCD

²⁵ Conforme lo establece la Ley Orgánica de Municipios de la provincia de Buenos Aires, la simple mayoría es condición necesaria para adoptar decisiones y para aprobar el Presupuesto correspondiente a Gastos y cálculo de Recursos de la Municipalidad. Así como para sancionar una Ordenanza preparatoria para aumentos o creación de impuestos o contribuciones, que oficiará de anteproyecto, para ser considerado en la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes (arts. 23, 29 inc. 2 y 34 del Decreto-Ley 6769/58 y modificatorios).

mayor desproporción habrá en la representación política, incidiendo de manera negativa en los resultados de esta variable. En este caso, tendrán mayor peso aquellos partidos en que la cantidad de población representada por concejal sea menor. Como sucede por ejemplo, con los municipios de San Fernando (8.595 hab/concejal), Ituzaingó (8.876 hab/concejal) y Hurlingham (9.522 hab/concejal). Caso contrario sucede con La Matanza (89.029 hab/concejal), Quilmes (26.739 hab/concejal) y Lomas de Zamora (26.705 hab/concejal).

A su vez, los resultados del indicador de Participación Ciudadana y Transparencia demuestran una mayoría de partidos que implementan las herramientas de presupuesto participativo, datos abiertos y trámites a distancia. En total son 17 de los municipios del GBA24 (71%) implementan hasta el año 2017 el pre-

M5 | CANTIDAD DE HABITANTES POR CONCEJAL



Fuente: Elaboración propia.

8.595 HAB/CONCEJAL
EN PARTIDO DE
SAN FERNANDO

supuesto participativo. Siguiendo con esta lógica, pero en menor proporción, 14 partidos (58%) presentan datos abiertos, ya sean estos económicos, financieros o urbanos. En cuanto a los trámites a distancia, 16 de los partidos (67%) cuentan con la posibilidad de realizar trámites digitales a distancia a través de las páginas oficiales de cada municipio.

No ocurre lo mismo con el Digesto Normativo Electrónico. Cabe señalar que no hay un criterio uniforme en la mayoría de los partidos para implementar este instrumento. Si bien se encuentra en la mayoría de Partidos, no implica que estos den cumplimiento a los criterios técnicos que hacen a un funcionamiento adecuado de la herramienta. El formato del buscador debe facilitar la tarea al usuario pues, además de la consulta tradicional (tipo de norma, número, año, fechas), también debería ofrecer búsquedas temáticas o por rama. Un buen instrumento es fundamental, dado que redundaría en beneficios directos para la ciudadanía a través de una búsqueda transparente, completa y actualizada de la normativa municipal. Por ello es que tomando como referencia el concepto técnico y las funcionalidades que debe tener el Digesto Normativo Electrónico²⁶, se determinó que únicamente 9 de los Municipios del GBA24 (38%) lo implementan de manera adecuada²⁷.

²⁶ Salvando las distancias, se toma como referencia para la evaluación de esta herramienta, el Digesto Normativa Electrónica que se encuentra disponible en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El digesto se orienta a la consolidación de las ordenanzas municipales, de carácter general y permanente, vigentes y publicadas, desde que los Municipios adquieren el rango constitucional.

²⁷ Adecuada no implica que cumpla con los criterios técnicos.

Con respecto al indicador de las delegaciones municipales por cada 10.000 habitantes, éste arroja un valor promedio de 0,3. Resultado de la existencia de municipios, como Esteban Echeverría o Florencio Varela, en los que la cercanía del Estado con el ciudadano es relativamente baja, dado que el índice toma valores entre 0,0 y 0,1. Por otro lado, en partidos como San Miguel (1,0) y Malvinas Argentinas (0,8), la cercanía con el vecino se considera alta. Se puede interpretar que cuanto mayor cercanía exista con el vecino (valores más cercanos a 1,0), habrá una mayor calidad en la gobernanza en el Partido y por ende en la calidad institucional.

En relación al indicador referido a las herramientas de planificación y ordenamiento urbano, explicado a través de la aprobación de un Código de Ordenamiento Urbano en cada Partido y la existencia de un Plan Estratégico Territorial vigente, resulta importante determinar la cantidad de Municipios que cuentan con ambos instrumentos, así como los que implementan uno u otro, dado que se considera que ambas herramientas se complementan entre sí²⁸. Queda demostrado que el 75% de los Partidos cuenta con el primero (18 municipios), sin embargo es menos frecuente la existencia del segundo, dado que sólo se utiliza en el 33% de los partidos (8). Para el primer caso, además de evaluar el cumplimiento con las obligaciones delegadas vinculadas al ordenamiento territorial (Decreto Ley 8912/77), se busca describir la relación entre la vigencia de estos Códigos y la implementación de Planes Estratégicos. La existencia de Planes Estratégicos Territoriales a nivel local se encuentran condicionados por el financiamiento de los organismos competentes en materia urbana a nivel nacional (con fondos propios o provenientes de organismos multilaterales). A su vez, otra interpretación es que el Plan Estratégico funciona como un complemento y un modo de diagnosticar la problemática en materia urbana, social y económica de cada Municipio, para adecuar y modernizar la normativa vigente²⁹ a la misma, y generar un plan de acción con plazos y objetivos concretos.

A partir de los datos obtenidos para cada una de las variables seleccionadas, se estiman o asignan los valores correspondientes. Posteriormente se distribuye el peso porcentual de cada variable y se calcula el índice de la Dimensión Político Partidaria de cada uno de los municipios del GBA24. En la tabla (T2) se presentan los resultados de cada uno de los indicadores.

El índice Político Partidario toma valores que oscilan entre -0,9 y 0,9 (ver G3 y M5). Con tales valores, se asume que la capacidad institucional -medida desde la dimensión política partidaria- es baja en municipios como La Matanza (-0,7), Merlo (0,0), Lomas de Zamora (0,1) y José C. Paz (0,1). Situación opuesta a la de partidos como San Miguel (0,8) Vicente López (0,8) y San Isidro (0,6), que obtuvieron los valores más altos del índice, por lo que se concluye que la capacidad institucional es alta.

²⁸ El Plan Estratégico Territorial considera los aspectos físicos, económicos y sociales de la dimensión urbana; así como también las características de buena gobernabilidad, entre ellas la transparencia participación pública y gestión pública moderna dentro de la dimensión legal (Mahave et. Al. 2017).

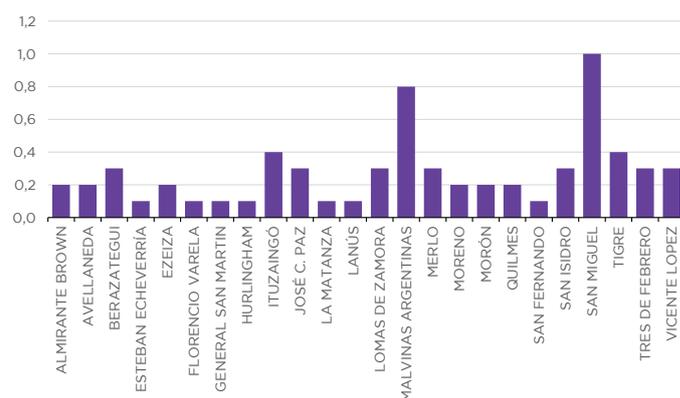
²⁹ La mayoría de los Códigos fueron aprobados a finales de la década del 70 u 80, y no cuentan con modificaciones sustanciales.

G1 | ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

G2 | DELEGACIONES MUNICIPALES C/ 100.000 HAB.



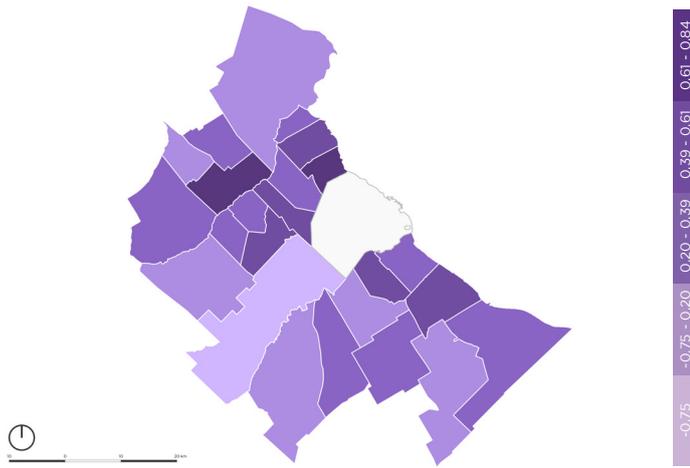
Fuente: Elaboración propia.

T2 | EVALUACIÓN POLÍTICO PARTIDARIA

PARTIDOS GBA	Partido Político	Mayorías en el Concejo Deliberante	Población por concejal	Presupuesto participativo	Datos Abiertos	Digesto Normativo Electrónico	Trámites a distancia	Delegaciones municipales c/10.000 hab	Código de Ordenamiento Urbano	Plan Estratégico	Índice Político Partidario
ALMIRANTE BROWN	0,000	0,200	0,070	0,040	0,040	0,040	0,000	0,010	0,000	0,050	0,300
AVELLANEDA	0,000	0,200	-0,060	0,040	0,000	0,000	0,040	0,010	0,050	0,000	0,400
BERAZATEGUI	0,000	0,200	-0,060	0,000	0,000	0,000	0,000	0,010	0,050	0,000	0,300
ESTEBAN ECHEVERRÍA	0,000	0,200	-0,060	0,000	0,000	0,000	0,000	0,010	0,050	0,050	0,400
EZEIZA	0,000	0,000	-0,110	0,000	0,040	0,000	0,000	0,010	0,000	0,000	0,200
FLORENCIO VARELA	0,000	0,000	0,020	0,040	0,040	0,040	0,040	0,000	0,050	0,000	0,200
GENERAL SAN MARTIN	0,000	0,000	-0,020	0,040	0,040	0,040	0,040	0,010	0,050	0,000	0,200
HURLINGHAM	0,000	0,000	-0,120	0,040	0,000	0,000	0,040	0,000	0,050	0,000	0,300
ITUZAINGÓ	0,000	0,000	-0,130	0,040	0,040	0,000	0,000	0,020	0,050	0,000	0,300
JOSÉ C. PAZ	0,000	0,000	-0,090	0,000	0,000	0,000	0,040	0,010	0,000	0,000	0,100
LA MATANZA	0,000	0,000	0,880	0,040	0,000	0,000	0,040	0,000	0,050	0,000	-0,700
LANÚS	0,300	0,000	0,000	0,040	0,040	0,000	0,040	0,000	0,000	0,050	0,500
LOMAS DE ZAMORA	0,000	0,000	0,090	0,000	0,000	0,040	0,040	0,010	0,050	0,050	0,100
MALVINAS ARGENTINAS	0,000	0,000	-0,060	0,000	0,040	0,040	0,040	0,030	0,050	0,050	0,300
MERLO	0,000	0,000	0,070	0,040	0,000	0,000	0,000	0,010	0,000	0,000	0,000
MORENO	0,000	0,200	0,030	0,040	0,040	0,000	0,040	0,010	0,050	0,000	0,300
MORÓN	0,300	0,000	-0,070	0,040	0,040	0,040	0,000	0,010	0,050	0,000	0,600
QUILMES	0,300	0,000	0,100	0,040	0,040	0,000	0,040	0,010	0,050	0,050	0,400
SAN FERNANDO	0,000	0,000	-0,130	0,040	0,000	0,000	0,040	0,000	0,000	0,050	0,300
SAN ISIDRO	0,300	0,000	-0,090	0,040	0,040	0,040	0,040	0,010	0,050	0,000	0,600
SAN MIGUEL	0,300	0,200	-0,090	0,040	0,040	0,040	0,040	0,040	0,050	0,000	0,800
TIGRE	0,000	0,000	-0,010	0,000	0,040	0,040	0,000	0,020	0,050	0,000	0,200
TRES DE FEBRERO	0,300	0,000	-0,060	0,040	0,000	0,000	0,040	0,010	0,050	0,050	0,600
VICENTE LÓPEZ	0,300	0,200	-0,100	0,040	0,040	0,000	0,040	0,010	0,050	0,000	0,800

Fuente: Elaboración propia.

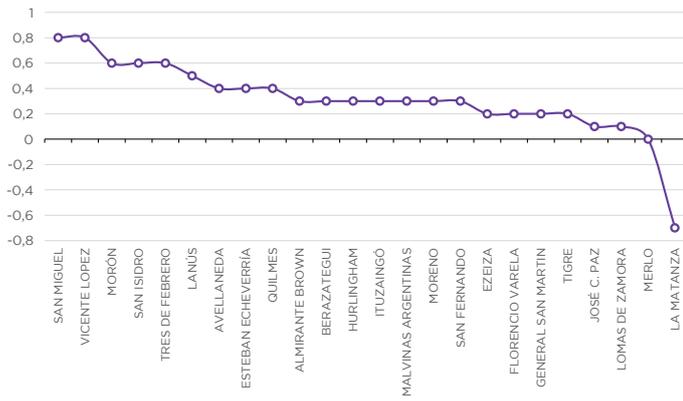
M6 | ÍNDICE POLÍTICO PARTIDARIO



Fuente: Elaboración propia.

**VICENTE LÓPEZ
SAN MIGUEL**
ÍNDICE POLÍTICO PARTIDARIO
MÁS ALTO

G3 | RANKING POLÍTICO PARTIDARIO DEL GBA24



Fuente: Elaboración propia.

LA MATANZA
ÍNDICE POLÍTICO PARTIDARIO
MÁS BAJO

INDICADORES ECONÓMICOS FINANCIEROS

Como se estableció previamente, la dimensión económico-financiera evalúa la autosuficiencia presupuestaria y la capacidad presupuestaria de los municipios. Para medir la autosuficiencia presupuestaria, se considera el origen de las distintas fuentes de recursos, y el porcentaje de participación de cada una de estas en el presupuesto total del partido para el año 2017, y por otro lado, la solvencia presupuestaria.

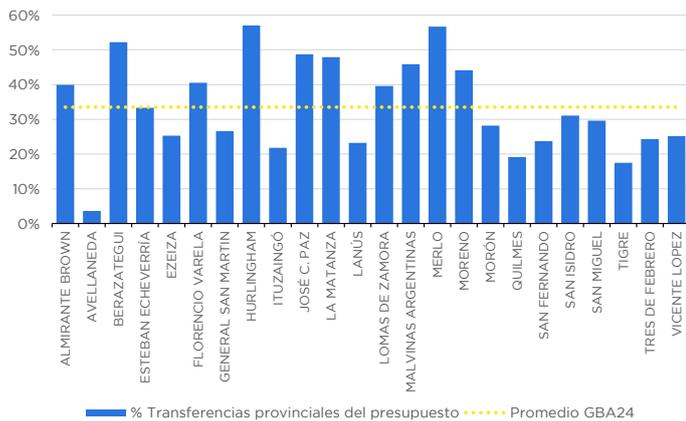
En cuanto a los recursos obtenidos por medio de transferencias provinciales, el porcentaje de participación sobre el presupuesto total arroja un promedio de 34% para los 24 municipios (ver G4 y M6). Sin tener en cuenta el partido de Avellaneda, donde dicho porcentaje tiene un valor del 4%, el rango de participación de las transferencias provinciales oscila entre 18% -como es el caso de

Tigre- y 57% -como sucede con el partido de Merlo-.

En relación a la deuda pública, existen algunos municipios en los que ésta alcanza el 2,3% -valor más alto- de su presupuesto. Sin embargo, en promedio los partidos del GBA24 registran una deuda del 0,7% (ver G5 y M7). Los municipios que no presentan deuda son: La Matanza, Tigre, Florencio Varela, San Isidro y Vicente López; mientras que los que registran mayor endeudamiento son Lomas de Zamora (2,3%), Tres de Febrero (2,3%), Avellaneda (1,6%) y Berazategui (1,6%).

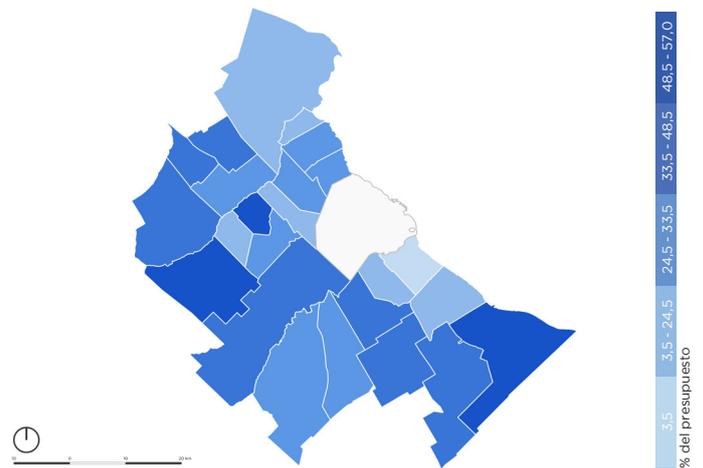
Al efectuar la evaluación de lo que representa la deuda en relación a la recaudación propia de cada Municipio, cabe señalar que ninguno de los partidos toma un endeudamiento que le podría generar un problema de sostenibilidad en el futuro. La propor-

G4 | PARTICIPACIÓN TRANSFERENCIAS PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia.

M7 | PARTICIPACIÓN TRANSFERENCIAS PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia.

57% DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO EN PARTIDO DE MERLO

34% PROMEDIO DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO PARA LOS 24 PARTIDOS

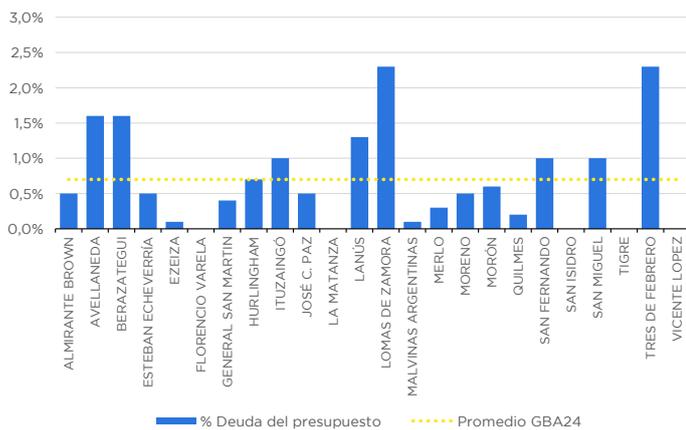
ción máxima de deuda con respecto a la recaudación propia es del 6,62% por parte del Partido de Tres de Febrero. Existen 4 partidos más que presentan una proporción mayor al 4%, estos son: Lomas de Zamora con un 5,16%, Berazategui con un 4,84%, Lanús con un 4,70% y San Miguel con un 4,12%. Esto representaría, aproximadamente, una cifra equiparable a 15/20 días de recaudación por parte de los municipios.

De igual manera en relación al origen de los recursos, se analiza la recaudación propia de cada municipio con respecto a su presupuesto. Aquí se identifica una gran dispersión de los datos entre los distintos partidos (ver G6 y M8). Los municipios que contabilizan la recaudación más baja en relación a su presupuesto son: Florencio Varela (17%), José C. Paz (17%) y Merlo (20%). En el otro extremo del

rango se encuentran Vicente López (61%) y San Fernando (64%), con mayor capacidad de recaudación propia³⁰.

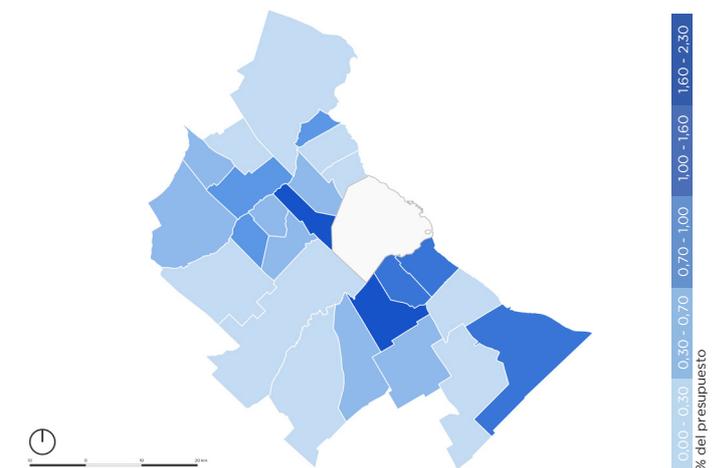
Por último, se incorpora al análisis de la autosuficiencia presupuestaria, la variable solvencia presupuestaria (ver G7 y M9), donde se asume como escenario ideal municipal aquel donde el indicador toma valor igual a 1 (o 100%)³¹. Es decir, cuando no existe margen de error entre el presupuesto proyectado o aprobado y el efectivamente ejecutado. Bajo esta lógica, el partido de Moreno arroja un valor de 291,2% y registra el nivel más bajo de solvencia presupuestaria, mientras que municipios como Quilmes se ubican en el otro extremo dado que el indicador fue de -1,5%.

G5 | PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

M8 | PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA



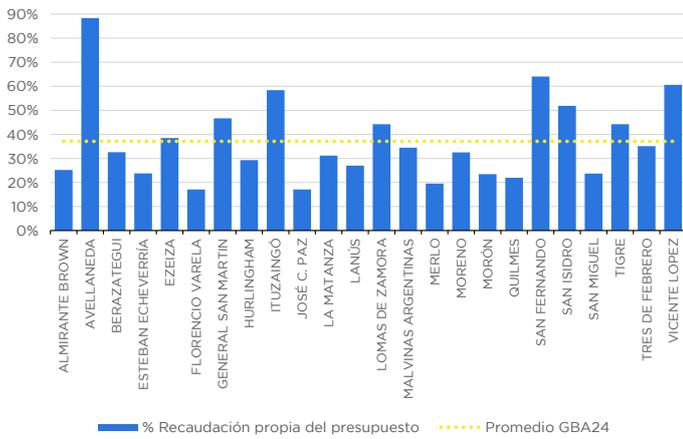
Fuente: Elaboración propia.

0,7% PROMEDIO DE DEUDA PARA LOS 24 PARTIDOS

³⁰ Sin perjuicio que para el municipio de Avellaneda se publica en las fuentes oficiales un resultado favorable del 88%, debe tenerse en cuenta que presenta un porcentaje de ingresos provinciales muy bajo para ser representativo. Por ello se excluye de esta parte del análisis.

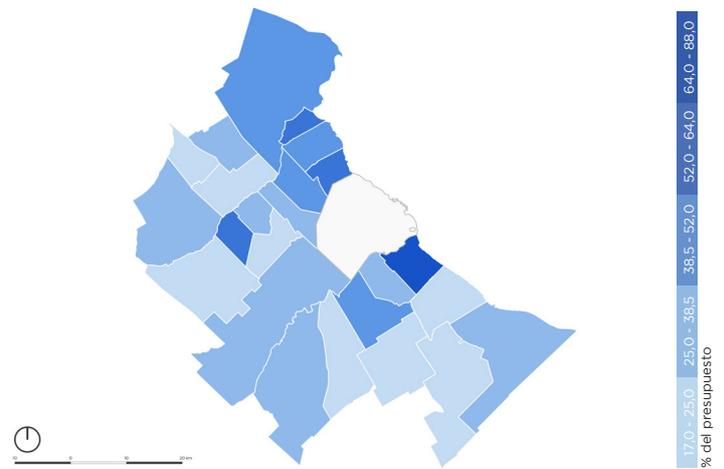
³¹ La fórmula para calcular la solvencia presupuestaria es igual al presupuesto ejecutado menos el proyectado, todo esto como proporción del presupuesto proyectado.

G6 | PARTICIPACIÓN DE LA RECAUDACIÓN PROPIA



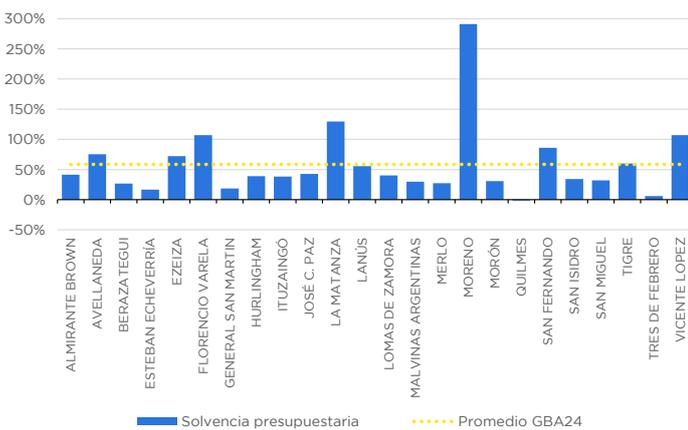
Fuente: Elaboración propia.

M9 | PARTICIPACIÓN DE LA RECAUDACIÓN PROPIA



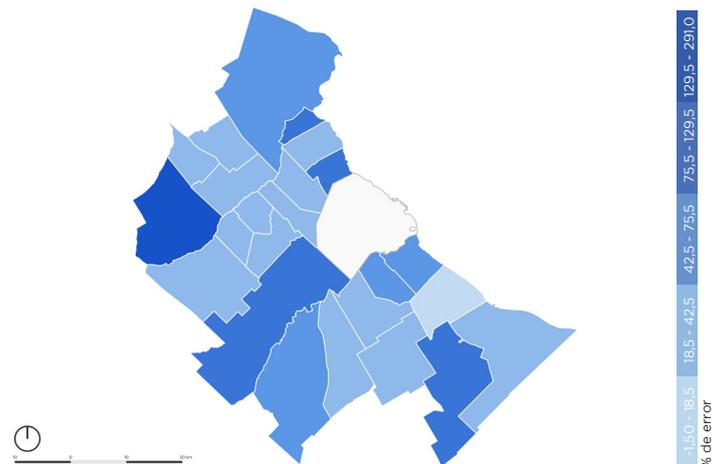
Fuente: Elaboración propia.

G7 | SOLVENCIA PRESUPUESTARIA



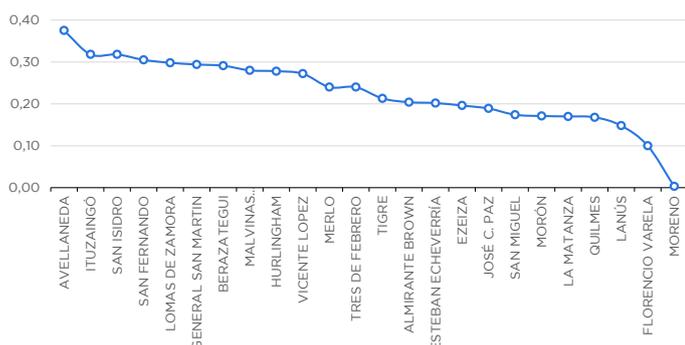
Fuente: Elaboración propia.

M10 | SOLVENCIA PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia.

68 | RANKING AUTOSUFICIENCIA PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia.

AVELLANEDA
MAYOR AUTOSUFICIENCIA
PRESUPUESTARIA

T3 | EVALUACIÓN AUTOSUFICIENCIA PRESUPUESTARIA

PARTIDOS GBA	% Transferencias provinciales del presupuesto	% Deuda pública del presupuesto	% Recaudación propia del presupuesto	Solvencia presupuestaria	Subtotal
ALMIRANTE BROWN	0,120	0,000	0,126	0,041	0,204
AVELLANEDA	0,011	0,002	0,442	0,075	0,375
BERAZATEGUI	0,157	0,002	0,163	0,027	0,291
ESTEBAN ECHEVERRÍA	0,100	0,001	0,119	0,016	0,202
EZEIZA	0,076	0,000	0,193	0,072	0,196
FLORENCIO VARELA	0,122	0,000	0,085	0,107	0,1
GENERAL SAN MARTIN	0,080	0,000	0,233	0,019	0,294
HURLINGHAM	0,171	0,001	0,147	0,039	0,278
ITUZAINGÓ	0,065	0,001	0,292	0,038	0,318
JOSÉ C. PAZ	0,146	0,000	0,086	0,043	0,189
LA MATANZA	0,144	0,000	0,156	0,130	0,17
LANÚS	0,070	0,001	0,135	0,055	0,148
LOMAS DE ZAMORA	0,119	0,002	0,221	0,040	0,298
MALVINAS ARGENTINAS	0,138	0,000	0,172	0,030	0,28
MERLO	0,170	0,000	0,098	0,027	0,24
MORENO	0,132	0,001	0,163	0,291	0,003
MORÓN	0,085	0,001	0,117	0,031	0,171
QUILMES	0,057	0,000	0,110	-0,002	0,168
SAN FERNANDO	0,071	0,001	0,321	0,086	0,305
SAN ISIDRO	0,093	0,000	0,259	0,034	0,318
SAN MIGUEL	0,089	0,001	0,118	0,032	0,174
TIGRE	0,052	0,000	0,221	0,060	0,213
TRES DE FEBRERO	0,073	0,002	0,175	0,006	0,24
VICENTE LOPEZ	0,076	0,000	0,303	0,107	0,272

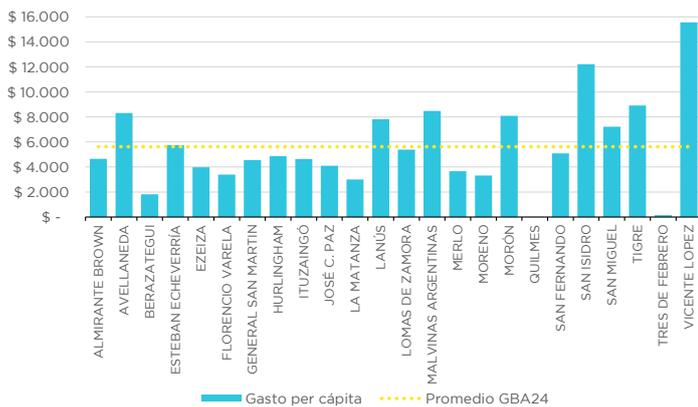
Fuente: Elaboración propia.

En la tabla (T3) se pueden observar los valores resultantes en cada una de las variables definidas para establecer la autosuficiencia presupuestaria. En el gráfico (G8), se ordenan los valores arrojados de manera descendente, y se evidencia el ranking de autosuficiencia presupuestaria para los partidos del Gran Buenos Aires.

Ya establecida la autosuficiencia presupuestaria, ahora se busca medir la capacidad presupuestaria, que como se mencionó en el apartado de metodología, se refiere al uso del presupuesto a partir de gastos específicos³². Aquí las variables a evaluar son, gasto per cápita³³ y participación del gasto sobre el presupuesto.

El gasto per cápita arroja un valor medio de \$5.678 para los 24 partidos (ver G9 y M10). Los municipios con mayor gasto per cápita son Vicente López (\$15.559) y San Isidro (\$12.215), mientras que los que destinan menos inversión en la población son Quilmes (\$7), Tres de Febrero (\$1.470) y Berazategui (\$1.809). Es importante mencionar el caso particular de Quilmes, dado que tanto el gasto en servicios de seguridad como el de servicios económicos es de \$0, únicamente cuenta con gastos en servicios sociales según la información oficial.

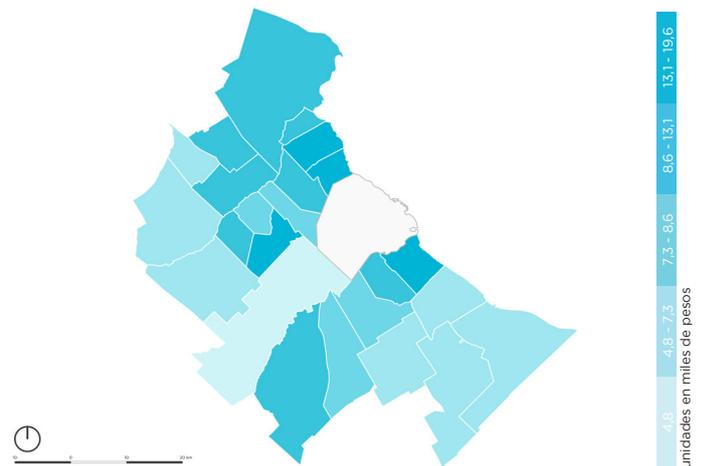
G9 | GASTO SELECCIONADO PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia.

\$15.559 GASTO PER CÁPITA EN PARTIDO DE VICENTE LÓPEZ

M11 | GASTO SELECCIONADO PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia.

\$5.678 GASTO PER CÁPITA PROMEDIO EN LOS 24 PARTIDOS

³² Entendiéndose por éste, el gasto por finalidad: servicios sociales, servicios de seguridad y servicios económicos.

³³ Para incluirse en el índice económico financiero, fue necesario normalizar la variable de gasto per cápita.

Al cuantificar la participación del gasto analizado sobre el presupuesto total, se encuentra que es del 50% en promedio para todo el GBA24 (ver G10 y M11). Del mismo modo que se mencionó en el párrafo anterior, los municipios de Quilmes (0,1%), Tres de Febrero (12,9%) y Berazategui (28%) son los que registran los menores porcentajes. Caso contrario ocurre en Morón (78,4%) y Vicente López (75,5%), donde se alcanza la mayor relación del gasto sobre el presupuesto.

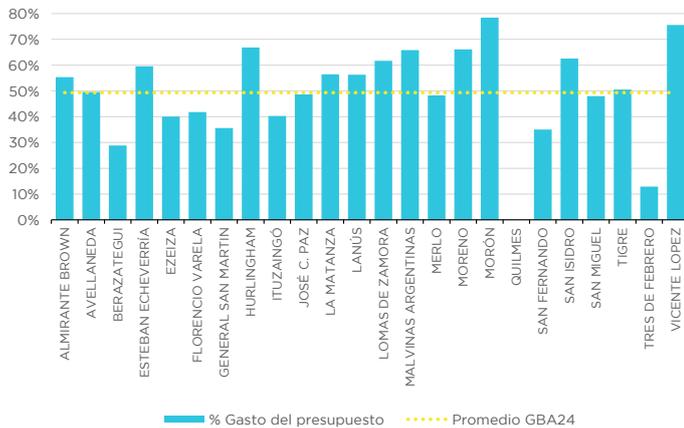
En la siguiente tabla (T4) se sintetizan los indicadores de las dos variables analizadas para determinar la capacidad presupuestaria de los municipios. Posteriormente, en el gráfico (G11), se visualiza el ranking correspondiente, en el cual sobresalen por su capacidad presupuestaria los partidos de Vicente López (1,7) y San Isidro (1,2),

y se tiene en el límite inferior a los partidos de Berazategui (-0,4%) y Tres de Febrero (-0,7%).

Con base en los valores determinados para medir la autosuficiencia presupuestaria y la capacidad presupuestaria, se calcula un único índice, con el cual se consolidan los resultados de la evaluación Económico-Financiera (ver T5).

El índice arroja valores que oscilan entre -0,6 y 2,0 (ver G12 y M12). A medida que el valor del índice se acerque a dos (2,0), se interpreta el municipio presenta mayor solidez económico-financiera. Es así que los partidos de Vicente López (2,0) y San Isidro (1,5) se posicionan en la parte alta del ranking, mientras que una vez más, Berazategui (-0,1%) y Tres de Febrero (-0,4%) se caracterizan por su baja capacidad económico-financiera.

G10 | PARTICIPACIÓN DEL GASTO SELECCIONADO

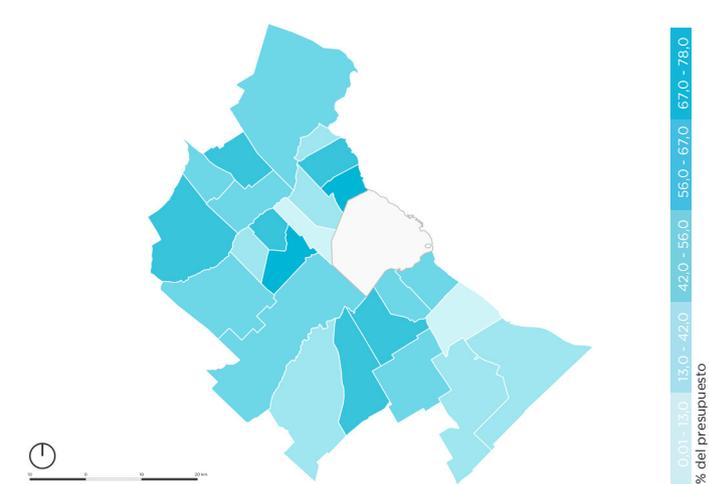


Fuente: Elaboración propia.

78,4%

MAYOR RELACIÓN DEL GASTO SOBRE PRESUPUESTO EN PARTIDO DE MORÓN

M12 | PARTICIPACIÓN DEL GASTO SELECCIONADO

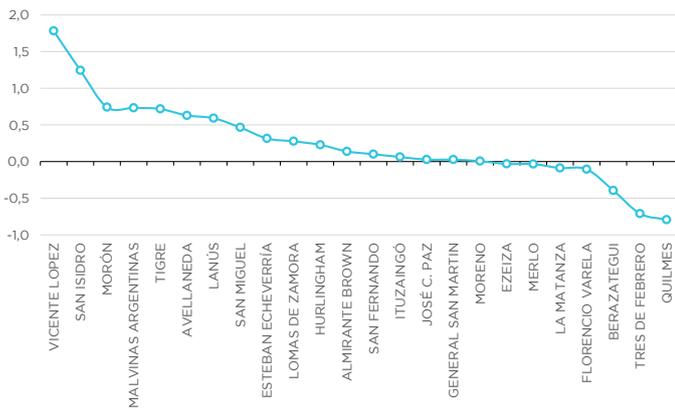


Fuente: Elaboración propia.

50%

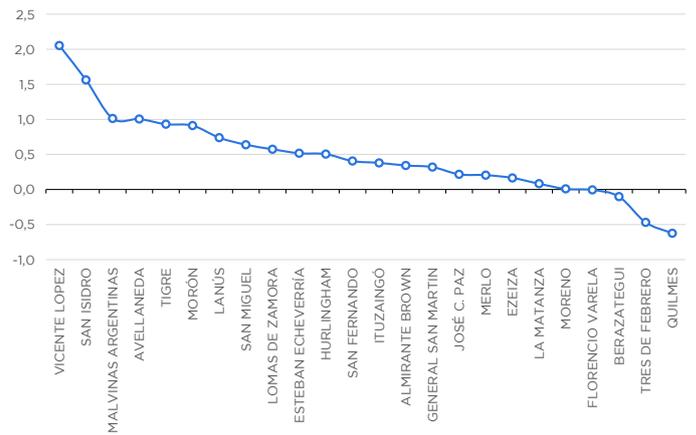
PROMEDIO DE LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN LOS 24 PARTIDOS

G11 | RANKING CAPACIDAD PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia.

G12 | RANKING ECONÓMICO FINANCIERO



Fuente: Elaboración propia.

T4 | EVALUACIÓN CAPACIDAD PRESUPUESTARIA

PARTIDOS GBA	Gasto per cápita	% Gasto del presupuesto	Subtotal
ALMIRANTE BROWN	-0,138	0,277	0,139
AVELLANEDA	0,381	0,248	0,629
BERAZATEGUI	-0,539	0,144	-0,395
ESTEBAN ECHEVERRÍA	0,017	0,298	0,315
EZEIZA	-0,232	0,200	-0,032
FLORENCIO VARELA	-0,315	0,209	-0,106
GENERAL SAN MARTIN	-0,152	0,178	0,026
HURLINGHAM	-0,107	0,334	0,228
ITUZAINGÓ	-0,139	0,201	0,062
JOSÉ C. PAZ	-0,216	0,243	0,027
LA MATANZA	-0,370	0,282	-0,088
LANÚS	0,310	0,281	0,591
LOMAS DE ZAMORA	-0,032	0,308	0,276
MALVINAS ARGENTINA	0,403	0,329	0,732
MERLO	-0,277	0,242	-0,035
MORENO	-0,326	0,331	0,005
MORÓN	0,349	0,392	0,741
QUILMES	-0,794	0,000	-0,793
SAN FERNANDO	-0,075	0,175	0,1
SAN ISIDRO	0,932	0,313	1,244
SAN MIGUEL	0,225	0,240	0,465
TIGRE	0,465	0,253	0,717
TRES DE FEBRERO	-0,774	0,064	-0,71
VICENTE LOPEZ	1,404	0,378	1,782

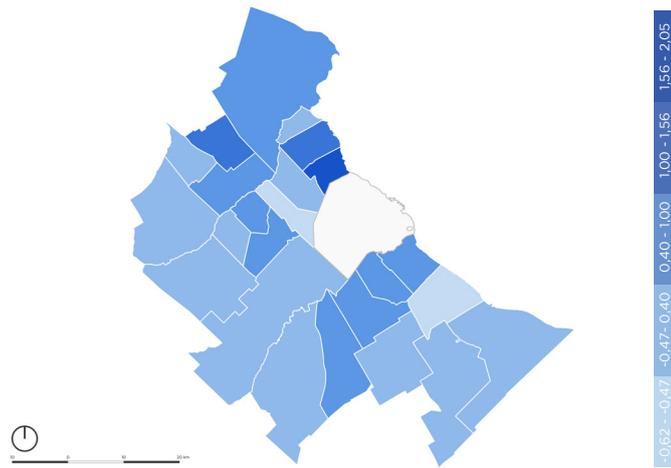
Fuente: Elaboración propia.

T5 | ÍNDICE ECONÓMICO FINANCIERO

PARTIDOS GBA	Autosuficiencia presupuestaria	Capacidad presupuestaria	Índice Económico Financiero
ALMIRANTE BROWN	0,204	0,139	0,342
AVELLANEDA	0,375	0,629	1,005
BERAZATEGUI	0,291	-0,395	-0,103
ESTEBAN ECHEVERRÍA	0,202	0,315	0,517
EZEIZA	0,196	-0,032	0,165
FLORENCIO VARELA	0,100	-0,106	-0,006
GENERAL SAN MARTIN	0,294	0,026	0,32
HURLINGHAM	0,278	0,228	0,505
ITUZAINGÓ	0,318	0,062	0,38
JOSÉ C. PAZ	0,189	0,027	0,216
LA MATANZA	0,170	-0,088	0,082
LANÚS	0,148	0,591	0,739
LOMAS DE ZAMORA	0,298	0,276	0,574
MALVINAS ARGENTINA	0,280	0,732	1,012
MERLO	0,240	-0,035	0,205
MORENO	0,003	0,005	0,008
MORÓN	0,171	0,741	0,912
QUILMES	0,168	-0,793	-0,625
SAN FERNANDO	0,305	0,100	0,405
SAN ISIDRO	0,318	1,244	1,563
SAN MIGUEL	0,174	0,465	0,639
TIGRE	0,213	0,717	0,931
TRES DE FEBRERO	0,240	-0,710	-0,469
VICENTE LOPEZ	0,272	1,782	2,053

Fuente: Elaboración propia.

M13 I ÍNDICE ECONÓMICO FINANCIERO



Fuente: Elaboración propia.

VICENTE LÓPEZ
ÍNDICE ECONÓMICO FINANCIERO
MÁS ALTO

ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (ICI)

Una vez analizadas las distintas variables y consolidados los índices Político Partidario y Económico Financiero, se construye el Índice de Capacidad Institucional (ver T6). Con el ICI se sintetizan los múltiples datos recopilados y procesados, y se mide en términos comparativos, los atributos que explican la capacidad institucional de los 24 partidos del Gran Buenos Aires. A continuación se presentan los principales resultados.

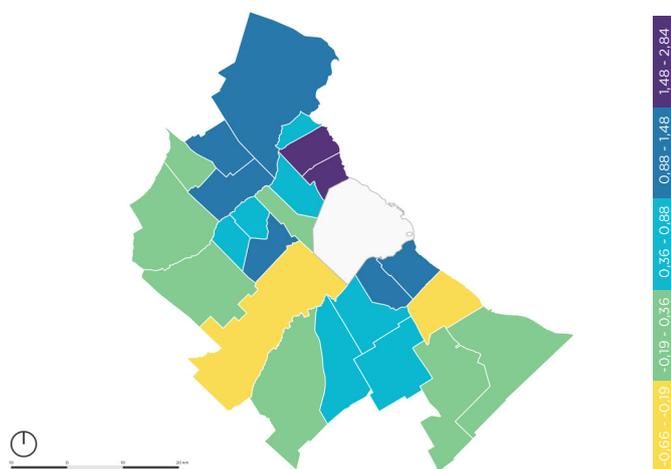
El mejor resultado obtenido para el Índice de Capacidad Institucional es de 2,8, y el peor resultado de -0,6. En los extremos del rango se encuentran los partidos de Vicente López -en el primer lugar del ranking-, y La Matanza -que está en el límite inferior- (ver G13 y M13). Por su parte, los municipios de San Fernando y Lomas de Zamora, comparten

los resultados del índice y se posicionan en a mitad del ranking.

Teniendo en cuenta el método de evaluación implementado, resulta interesante identificar qué variables incidieron en mayor medida en el índice y ubicación de los partidos mejor posicionados en el ranking, así como determinar aquellas variables que van en detrimento de la capacidad institucional de los partidos que se encuentran peor posicionados.

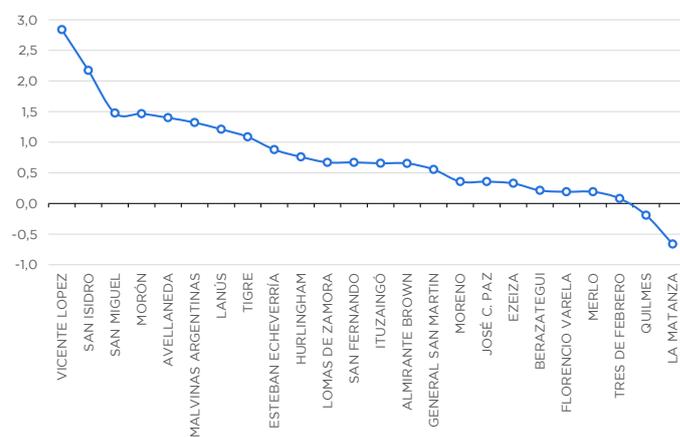
Con los fines de reiterar la naturaleza de cada variable y su respectivo indicador, es importante aclarar que el hecho de que muestren valores negativos, no implica en todos los casos que se trate de peores resultados, por el contrario, el signo negativo puede explicar una característica

M14 | ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

G13 | RANKING CAPACIDAD INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia.

VICENTE LÓPEZ
ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MÁS ALTO

LA MATANZA
ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL MÁS BAJO

positiva de una variable, y en consecuencia lógica, redundar en un beneficio en la consolidación de los índices finales. Como es el caso del indicador que explica la representatividad población, cuyo mejor caso es el -0,14. Ahora bien, los resultados negativos demostrados en los rankings parciales y final, sí se encuentran asociados a una percepción desfavorable en materia de capacidad institucional.

Cabe señalar que existe una brecha bastante grande entre los partidos con mejores resultados y con los que presentan peores resultados en el índice. Al agrupar a los partidos que presentan resultados favorables, se evidencia que presentan pequeñas diferencias entre sí, pero una diferencia más pronunciada entre los que demuestran resultados intermedios. Este mismo patrón se repite entre los partidos que presentan resultados intermedios entre sí, con los partidos que presentan resultados más bajos. Los mejores posicionados se encuentran encabezados por Vicente López (2,8), seguido por San Isidro (2,2). En el límite inferior del rango, con resultados desfavorables, se encuentran Quilmes (-0,2) y La Matanza (-0,6).

Pese a contar con el más alto Índice de Capacidad Institucional, Vicente López no cuenta con resultados próximos al “mejor caso” en materia de autosuficiencia presupuestaria, a excepción de la representación de la deuda en relación al presupuesto (que tiene un valor de 0, igual al mejor caso) y del porcentaje de participación de la recaudación propia. En relación con los otros partidos, Vicente López se encuentra entre los últimos en cuanto a transferencias provinciales, a diferencia de Hurlingham y Merlo que están primeros. A su vez, y en conjunto con La Matanza, presenta el margen de error más alto con respecto al cálculo del presupuesto proyectado y el que efectivamente fue ejecutado. Sin perjuicio de lo expuesto, Vicente López lidera el ranking económico financiero.

Por ende, podría inferirse que los resultados desfavorables del indicador de transferencias provinciales, fueron compensados por los recursos propios que genera el Partido. A su vez, el hecho de contar con mayorías simples en el Concejo Deliberante que coinciden con el partido político del intendente, puede llevar a favorecer al Poder

Ejecutivo Municipal para aprobar sin obstáculos los proyectos de ordenanzas impositivas y también el presupuesto. Estos factores son los que podrían incidir en la capacidad de recaudación propia del Municipio.

Los indicadores sobre la capacidad presupuestaria de Vicente López, gasto per cápita y gasto total, arrojaron resultados muy favorables, equilibrando los resultados contrarios de la autosuficiencia presupuestaria.

De los cuatro índices que sintetizan la información procesada, el político partidario es el único que Vicente López no lidera, no obstante ocupa el segundo lugar detrás de San Isidro. Esto podría deberse a que no cuenta con Planes Estratégicos Territoriales y que el Digesto Normativo Electrónico no cumple con los estándares descritos en el presente estudio, así como una desproporción en la cercanía de las Delegaciones Municipales con respecto a los habitantes. Ahora, la principal diferencia entre San Isidro y Vicente López en materia político partidaria, se da en la ausencia de mayorías simples en el concejo deliberante por parte del primero en mención.

Desde el punto de vista económico financiero, San Isidro presenta mejores resultados vinculados a la autosuficiencia presupuestaria, especialmente porque cuenta con mayores transferencias provinciales y fue más preciso que Vicente López en el cálculo presupuestario (solventía fiscal). Por estos motivos, San Isidro ocupa el segundo lugar en el ranking de autosuficiencia presupuestaria, mientras que Vicente López el décimo lugar. Ahora bien, la capacidad presupuestaria de Vicente López es lo que conduce a que supere en el ranking total a San Isidro. Sin perjuicio de que San Isidro cuenta con una proporción elevada de gasto en relación al presupuesto, Vicente López lo supera en cuanto a la cantidad de gasto que destina por habitante.

La situación de La Matanza y Quilmes resulta llamativo, dado que al desagregar el Índice de Capacidad Institucional, queda expuesto que Quilmes se encuentra en peores condiciones en términos económicos financieros que La Matanza. De hecho, este último duplica los resultados de

Quilmes. La disparidad entre ambos, puede estar vinculada puntualmente a la distorsión generada por la información oficial sobre la proporción del gasto en el presupuesto de Quilmes. A su vez, en términos de los indicadores de autosuficiencia presupuestaria, presenta una diferencia ínfima en los resultados, pero sin ocupar las últimas posiciones. Tanto Quilmes como La Matanza, presentan una diferencia numérica muy similar en comparación a los límites superior (Avellaneda) en inferior del rango de autosuficiencia presupuestaria (Moreno).

Es factible deducir que lo que conduce a un Índice de Capacidad Institucional desfavorable para La Matanza, está explicado por sus bajos resultados en materia político partidaria, ocupando la última posición, con una diferencia de 0,07 puntos con respecto al siguiente municipio (Merlo), lo cual es bastante frente a las distancias que se identifican entre el resto de los partidos. En este punto Quilmes obtiene resultados que duplican a La Matanza, aún así no compensa la evaluación económico financiera.

Uno de los indicadores político partidarios que demuestra los peores resultados en La Matanza, es la elevada desproporción en la representación de la población en relación a la cantidad de Concejales, así como la ausencia de coaliciones legislativas. También es uno de los partidos con menor cantidad de herramientas de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia del GBA24 (Digesto Normativo Electrónico, cantidad de delegaciones municipales que correspondan con la población del partido, datos abiertos). Estos últimos resultados, son determinantes en su lugar en el ranking de capacidad institucional.

Al observar el comportamiento territorial de los resultados del índice político partidario, se reconoce que existe una cantidad considerable de municipios pertenecientes al primer cordón del GBA24 en la parte alta del ranking político. Estos son: Vicente López, San Isidro, Tres de Febrero, Morón y Avellaneda. Si se analiza el ranking económico financiero, los partidos representativos del primer cordón se reducen a Vicente López, San Isidro y Avellaneda. Hecho que se repite en el ranking global del Índice de Capacidad Institucional.

Por otro lado, y aunque Lanús, General San Martín y Lomas de Zamora, no se encuentren entre los primeros del ranking global, la evaluación de la capacidad institucional los ubica en el grupo de partidos intermedios. Los únicos partidos del primer cordón que demuestran resultados muy desfavorables son Tres de Febrero y La Matanza. Cabe anotar que la extensión de La Matanza, implica que su territorio sea transversal a los tres cordones del GBA.

Por ende, es viable plantear como hipótesis, que las condiciones de los partidos que integran el primer cordón influyen en su posicionamiento según el Índice de Capacidad Institucional. El hecho que sean partidos con mayores niveles de actividad productiva (reflejado en la participación porcentual de cada Partido en el PBG), que se encuentren mejor ubicados geográficamente (son lindantes con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), característica que a su vez influye en el valor de las propiedades inmuebles ubicadas en esta región. De igual manera, puede asumirse que al tratarse de municipios consolidados, en temas de provisión de infraestructura y servicios públicos, entre otras cuestiones urbanas, no es casual para este análisis, y que tales factores podrían incidir en los resultados sintetizados en el Índice de Capacidad Institucional.

El nivel de incidencia de estos factores en los resultados evaluados, va a estudiarse en el apartado 6 del presente estudio.

AUTOSUFICIENCIA Y CAPACIDAD PRESUPUESTARIA

En este apartado se contextualiza y amplía la evaluación de la dimensión económico-financiera, a partir de la apertura de la información utilizada para valorar las variables previamente descritas, y la incorporación de nuevos indicadores que profundicen características asociadas a la autosuficiencia y la capacidad presupuestaria de los partidos en estudio.

Al observar los montos presupuestarios de los municipios en términos absolutos, se encuentra que existen partidos como La Matanza, cuyo presupuesto es 2,5 veces superior al presupuesto medio del GBA 24³⁴. Ahora bien, el hecho que un partido cuente con el mayor o menor volumen presupuestario, no implica que esta sea su capacidad real de gasto o inversión. Razón por la cual el presupuesto debe compararse de manera objetiva, a través de indicadores que permitan equiparar el análisis. En este caso concreto se plantean indicadores relacionados con las variables población, hogares y superficie territorial de cada municipio.

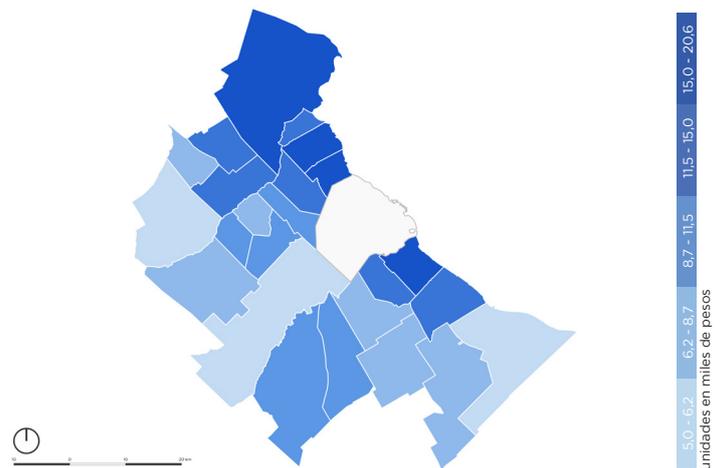
Al distribuir el presupuesto total agregado para el conjunto de los 24 partidos, sobre su población total³⁵, se estima el valor promedio por habitante en \$10.160. Al tomarlo como referencia, se verifica que 11 municipios se encuentran por debajo de la media. Este cálculo expone que La Matanza, el municipio con mayor presupuesto, presenta uno de los valores per cápita más bajos junto con Moreno -\$5.325/hab y \$5.012/hab respectivamente-. Por otro lado, se puede ver cómo algunos partidos, por ejemplo Vicente López y San Isidro, se alejan considerablemente del valor promedio, ascendiendo a \$20.599/hab y \$19.536/hab en cada caso. Es importante resaltar que ambos municipios cuentan con un presupuesto total muy cercano al monto medio total del GBA24.

El presupuesto promedio que se destina anualmente por hogar, alcanza los \$37.722 para todos los municipios. Entre los partidos que presentan el

menor indicador se encuentran, Moreno (\$20.858/hog), La Matanza (\$23.465/hog) y Berazategui (\$23.837/hog); mientras que Tigre (\$71.263/hog), San Isidro (\$58.913/hog) y Vicente López (\$55.788/hog), cuentan con el mayor presupuesto por hogar.

Al prorratear el presupuesto en la superficie territorial de cada partido, el cálculo arroja un monto medio de \$433.912 por hectárea de suelo para los municipios del GBA24. En cuanto a los que tiene un mayor potencial presupuestario por hectárea, se destacan Vicente López (\$1.629.119/ha), Lanús (\$1.329.865/ha) y San Isidro (\$1.193.150/ha). Por el contrario, municipios como Ezeiza (\$84.834/ha) y Berazategui (\$102.337/ha) registran menores valores.

M15 | PRESUPUESTO PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y proyecciones poblacionales del INDEC 2017

\$37.772 PRESUPUESTO PROMEDIO/HOG.
EN LOS 24 PARTIDOS

³⁴ La Matanza presenta un presupuesto de \$ 11.378.196.966, siendo el más alto de GBA24, mientras que Berazategui cuenta con el presupuesto más bajo: \$ 2.220.720.566.

³⁵ Entendiéndose por ésta, a la población proyectada al año 2017 por el INDEC a partir del Censo del 2010.

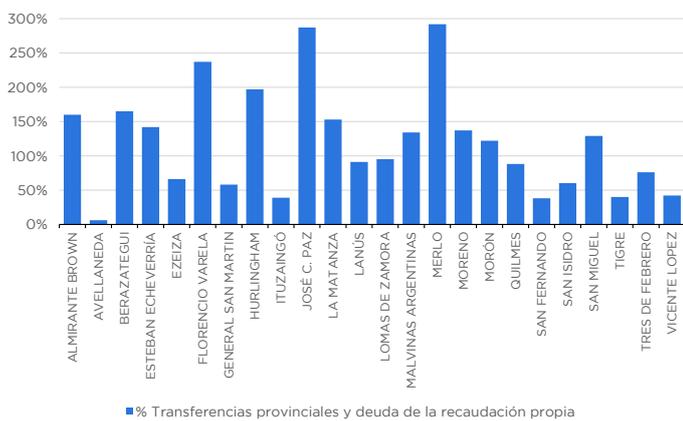
Ahora bien, otra forma de comparar de forma objetiva la capacidad presupuestaria de los municipios, es cuantificar el peso porcentual que tienen los montos por habitante, hogar y hectárea en dicho presupuesto. Para esto, se toma como indicador el presupuesto disponible por cada 1.000 hectáreas de suelo. Es así que en municipios como San Fernando y San Isidro, el valor hipotético de inversión comprometería el 43,5% y 29,4% del total de sus respectivos presupuestos. El mismo indicador en municipios como La Matanza (3,1%) y Ezeiza (4,2%), representan porcentajes diametralmente menores, por lo que se asume cuentan con un mejor margen de disponibilidad presupuestaria cada 1.000 hectáreas.

No obstante y como se expuso en análisis previos (capacidad presupuestaria en la dimensión

económico financiera), presupuesto no es igual a gasto o recursos invertidos. Motivo por el cual es necesario especificar y medir, cuánto efectivamente se destina de los presupuestos al gasto. Para lo cual se utiliza como referencia la relación del gasto con la población, los hogares y las hectáreas.

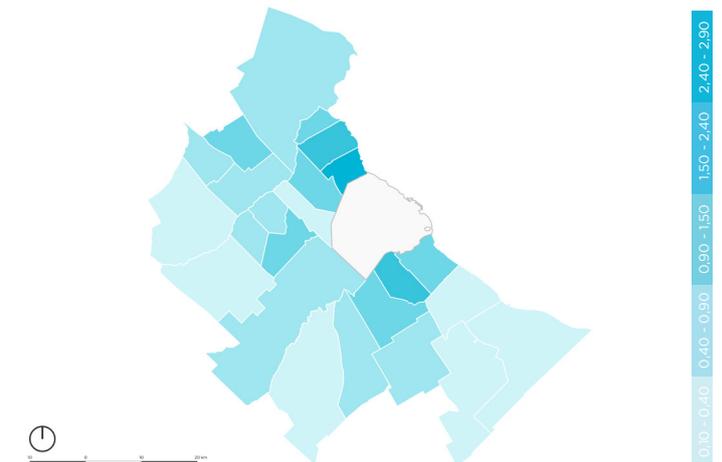
En el análisis comparado del gasto total por municipio, La Matanza obtiene el primer lugar con un monto de \$6.423.029.660, representando más del doble del gasto total medio del GBA 24 (\$2.241.712.847). Sin embargo, al estimar cuánto efectivamente representa dicho monto en relación al presupuesto total, La Matanza pasa a ocupar el noveno lugar en el orden del porcentaje del presupuesto total que se destina al gasto. Bajo esta lógica, Morón y Vicente López, son los partidos que encabezan la relación gasto-presupuesto, con un

G14 | TRANSFERENCIAS PROVINCIALES Y DEUDA PÚBLICA SOBRE RECAUDACIÓN PROPIA



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

M16 | SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

6% MAYOR SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA EN PARTIDO DE AVELLANEDA

78% y 76% respectivamente. Cuando se efectúa el cálculo del gasto total per cápita, los resultados del ranking vuelven a alterarse. La Matanza pasa a estar en el puesto 21 de 24, con un gasto por habitante de \$3.006, en contraste con Vicente López que encabeza la lista con un gasto per cápita de \$15.559.

Este tipo de indicadores de análisis, permiten establecer un mayor nivel de precisión acerca de la magnitud real presupuestaria y la eficiencia en el uso de los recursos por parte de los municipios. En este caso específico, se considera que aquellos municipios que destinen mayor inversión real por habitante, así como un mayor porcentaje del presupuesto total, son más eficientes en el uso del gasto público.

En última instancia, se intenta medir la sostenibilidad económica de cada Partido, utilizando las variables empleadas para explicar la autosuficiencia presupuestaria. En esta parte del análisis, se entiende que un municipio es más sostenible económicamente, cuando la recaudación propia tiene mayor peso en la composición del presupuesto total, es decir, que depende en menor medida de las transferencias provinciales y el endeudamiento.

De esta forma, la sostenibilidad se explica a través de la relación entre el porcentaje de participación de las transferencias provinciales y la deuda pública sobre el presupuesto total, con respecto al porcentaje de la recaudación propia de cada Municipio. Cuanto menor sea el resultado de este cociente, mayor será la independencia presupuestaria del municipio, al no estar supeditado a una eventual discrecionalidad o inestabilidad política en la asignación de recursos externos, o a la necesidad de comprometer recursos futuros para afrontar obligaciones crediticias. Por lo tanto, entre los partidos con menor sostenibilidad presupuestaria se destacan Merlo (292%), José C. Paz (287%) y Florencio Varela (237%). Por el contrario, Avellaneda es el municipio que presenta la mayor sostenibilidad, dado que el indicador arroja un valor de 6%.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DIMENSIÓN SOCIO- ECONÓMICA



CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DIMENSIÓN SOCIO-ECONÓMICA

Teniendo en cuenta que el Índice de Capacidad Institucional constituye un modelo descriptivo de un etapa en particular, en el que termina englobando a todas las variables sujetas a análisis, se busca profundizar su nivel de explicación individual, al desagregar las mismas y relacionarlas entre sí, así como con nuevas variables de la dimensión socioeconómica, a través de análisis de regresión³⁶. De esta manera, medir el grado de intensidad y el sentido de la relación entre las variables empleadas para efectuar el índice, y determinar si existe una mayor incidencia de unas frente a otras en los resultados obtenidos del mismo.

Las regresiones se realizan entre las variables económico financieras con las variables político partidarias, las variables económico financieras entre sí, y por último, las variables político partidarias con las variables socioeconómicas. A su vez, conforme fue establecido en la metodología del este estudio (apartado 4), para profundizar en la conclusión final se busca determinar cómo incide la capacidad institucional de cada Municipio en sus condiciones socioeconómicas, y viceversa. Para ello, se efectuaron regresiones entre los resultados del Índice de Capacidad Institucional y las variables de la dimensión socioeconómica.

Cabe señalar, que del total de variables socioeconómicas y presupuestarias correlacionadas entre sí, siete (7) arrojaron resultados significativos. Esto en cuanto a la correlación entre recaudación propia y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), precio medio del m² de la vivienda y el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. Asimismo, los resultados fueron significativos en cuanto al Gasto per cápita de cada partido en relación al PBG per cápita, al PBG por hogar y el PBG por superficie de suelo (ha). Por último, la regresión del gasto por superficie de suelo en relación al PBG por superficie de suelo, también fue significativa.

En cuanto a las correlaciones efectuadas entre el Índice de Capacidad Institucional y las variables socioeconómicas, cinco (5) supuestos mostraron

valores significativos, estos son: la relación entre el Índice y NBI, precio medio del m² de vivienda y PBG per cápita, por hogar y por superficie de suelo.

Con respecto a los resultados de las primeras relaciones descritas, se concluye que los municipios que tengan en su territorio propiedades inmuebles con mayor valor por m², van a tener una mayor capacidad recaudatoria, dado que la base imponible sobre los cuales se cobran los principales ingresos no tributarios locales, surgirá del valor del inmueble (vivienda) de cada contribuyente.

A su vez, también demuestra que frente a una vivienda de mayor valor, mayor capacidad tributaria tiene la sociedad local para afrontar las tasas, derechos y contribuciones impuestas.

Las regresiones efectuadas entre la recaudación propia y el PBG arrojaron un coeficiente de determinación del 40,2% (el doble de la relación existente entre el valor del m² y la recaudación propia). Por ende, esto demuestra que el PBG de cada municipio tiene un peso importante respecto a las capacidades de recaudación propia. Un Municipio con un PBG per cápita alto como es el caso de Vicente López (\$49.867), debería contar con una mayor recaudación propia que en José C. Paz (\$6.792), que es el que tiene el PBG per cápita más bajo del GBA24.

Las regresiones entre el gasto total per cápita y el PBG per cápita, por hogar y por superficie de suelo, demostraron un elevado coeficiente de determinación. Esto podría significar que la capacidad de utilizar y distribuir el gasto para inversión depende fuertemente del nivel de productividad de cada partido. La relación del PBG per cápita y gasto per cápita, es la que demuestra un coeficiente de determinación más elevado (57%), luego el gasto per cápita en relación al PBG por hogar (53,7%), y en tercer lugar, el gasto per cápita y el PBG por superficie de suelo (41%).

En cuanto a la relación entre el Gasto por superficie de Suelo y el PBG por superficie de suelo, esta presenta un coeficiente de determinación aún más alto que las mencionadas anteriormente (60%).

Finalmente, las regresiones elaboradas entre las variables socioeconómicas y los resultados del Índice de Capacidad Institucional, muestran en

³⁶ En algunos casos, se presenta el análisis de correlación a través de diagramas de dispersión. Y en todos los casos, se efectúa un análisis de regresión y se exhibe el coeficiente de determinación (R²), el cual es una medida para expresar la bondad de ajuste de un modelo. Esto quiere decir, el R² indica que proporción de la variabilidad total de las variables está siendo explicada por el modelo.

orden de mayor a menor los siguientes niveles de coeficiente de determinación: el PBG per cápita es el más significativo con un R2 igual al 40%, el porcentaje de hogares con NBI con un valor medio bajo de 34,9%, seguido por el PBG por hogar cuyo coeficiente es de 33,6%, y el cruce con el precio medio del m2 cuya relación entre ambas variables estaba explicada por el modelo en un 22,9%. Por último, si bien la relación entre el Índice y el PBG por superficie de suelo arrojó un R2 del 33%, la relación entre las variables es débil dado que el coeficiente calculado dio un valor muy pequeño (la interpretación del resultado se amplía en el siguiente apartado).

Estos resultados demuestran que la medida estadística que cuantifica la dependencia lineal entre dos variables, explica de una manera más precisa el comportamiento de las características analizadas, que el modelo descriptivo del Índice de Capacidad Institucional. Lo que en parte se debe a que el Índice se construye con base en mayor información, que redundando en diversas variables e indicadores de naturaleza cualitativa y cuantitativa. Las cuales además fueron ponderadas de manera manual, con base en el marco teórico del presente estudio. La diversidad de fuentes de información y de datos, conduce a obtener resultados difíciles de correlacionar, como sí se logra a través de este método estadístico.

Si bien el Índice de Capacidad Institucional arroja resultados lógicos y correlacionables, el método estadístico permite arribar a la conclusión de que las variables de recaudación propia y de gastos totales son más significativas que las demás variables incluidas en el Índice.

I RECAUDACIÓN PROPIA, NBI, PRECIO DE VIVIENDA Y PBG

RECAUDACIÓN PROPIA Y NBI

A partir del análisis de regresión entre la recaudación propia sobre el presupuesto y el porcentaje de hogares con NBI se llegó a los siguientes resultados: por cada punto porcentual de hogares con NBI que se incrementa, el porcentaje de recaudación sobre el presupuesto se disminuye en un 2,13%. No obstante, el coeficiente de determinación indica que solamente el 21,5% de la variabilidad total está siendo explicada por este modelo.

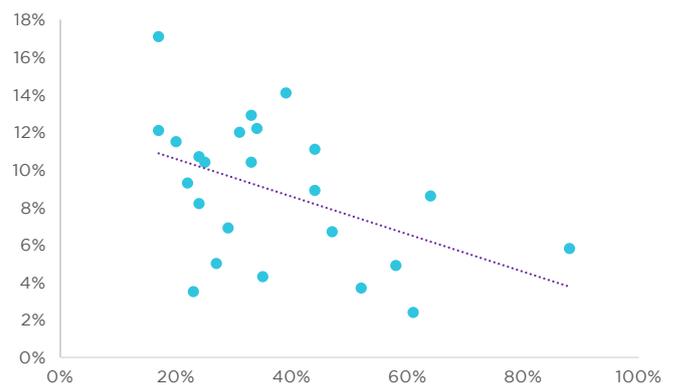
RECAUDACIÓN PROPIA Y PRECIO MEDIO M2 DE VIVIENDA

La regresión entre la recaudación propia sobre el presupuesto y el precio medio del m2 de una vivienda (USD), arroja un R2 similar al de hogares con NBI, es decir 20,1%. La interpretación del modelo es la siguiente: por cada USD 100 que se incrementa el precio medio del m2, la participación de recaudación sobre el presupuesto aumenta en un 0,015%.

RECAUDACIÓN PROPIA Y PBG PER CÁPITA

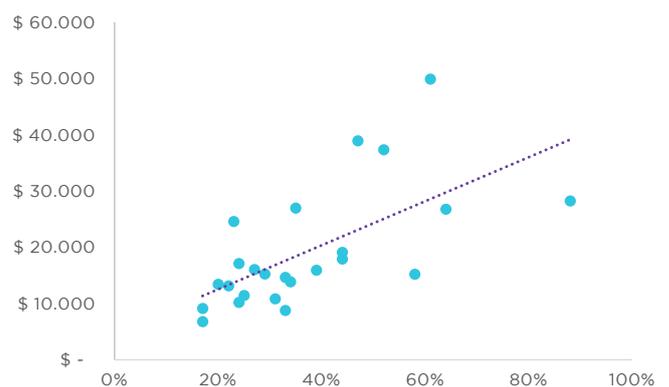
En cuanto a la relación entre la recaudación propia sobre el presupuesto y el PBG per cápita, los resultados mostraron un mayor coeficiente de determinación (40,2%). Por lo tanto, por cada \$1.000 que aumente el PBG per cápita, la participación de recaudación sobre el presupuesto se incrementa en un 0,01%.

G15 I RECAUDACIÓN PROPIA SOBRE PRESUPUESTO Y % DE HOGARES CON NBI



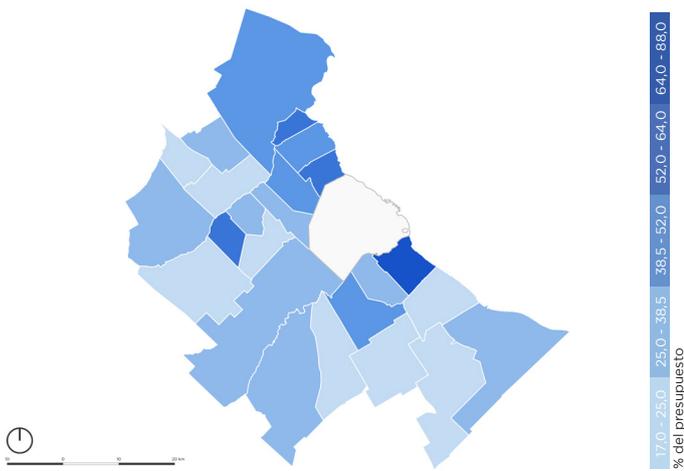
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y CNPyV 2010, INDEC.

G16 I RECAUDACIÓN PROPIA SOBRE PRESUPUESTO Y PBG PER CÁPITA (ARS)



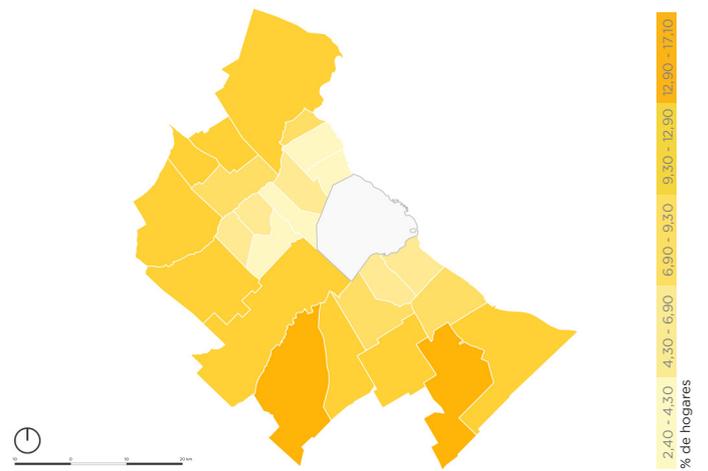
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

M17 | RECAUDACIÓN PROPIA SOBRE PRESUPUESTO



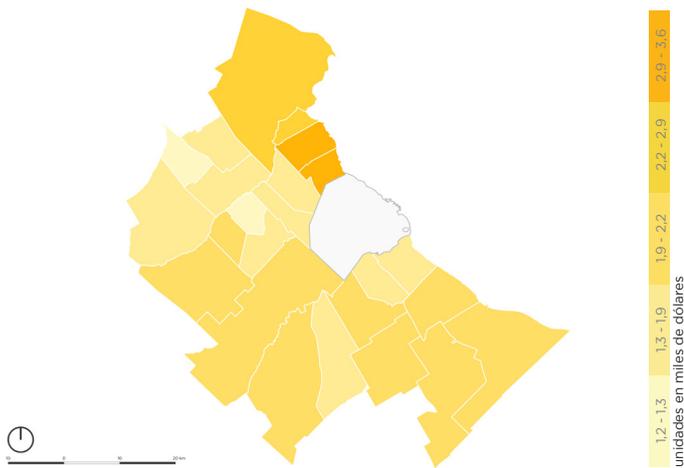
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

M18 | HOGARES CON NBI



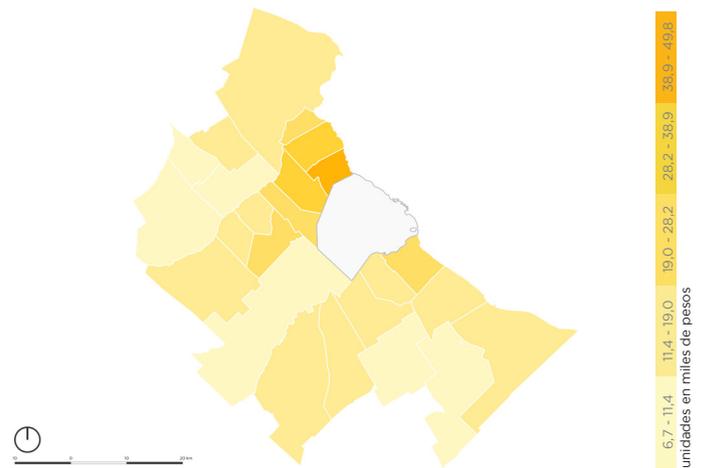
Fuente: Elaboración propia con base en CNPhyV 2010, INDEC

M19 | PRECIO MEDIO M2 DE VIVIENDA



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Properati.

M20 | PBG PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia con información del Observatorio del Conurbano Bonaerense.

GASTO Y PBG

GASTO PER CÁPITA Y PBG PER CÁPITA

Luego de correr el análisis de regresión entre el gasto per cápita y el PBG per cápita, se puede decir que por cada \$1.000 que se incremente el PBG per cápita, el gasto per cápita aumenta en \$311,6. En este caso, la recta de regresión está explicada en un 57% por el modelo, lo cual se podría clasificar como un alto coeficiente de determinación.

GASTO PER CÁPITA Y PBG POR HOGAR

Del mismo modo, se realiza el análisis de regresión entre el gasto per cápita y el PBG por hogar. En este caso, el coeficiente arrojó un valor menor (53,7%) pero aún así se puede considerar como un nivel alto. Aquí, se podría decir que por cada \$1.000 que se incremente el PBG por hogar, el gasto per cápita aumenta en \$112,8.

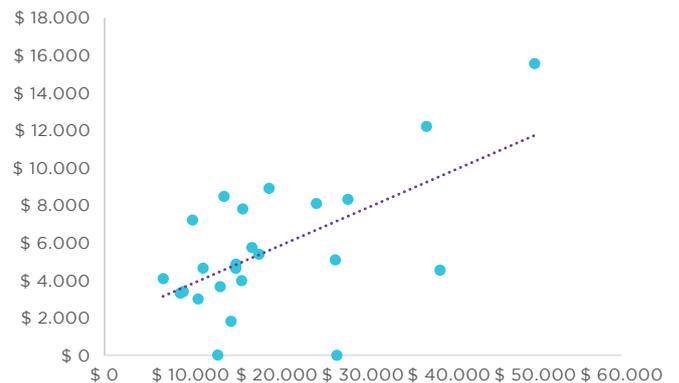
GASTO PER CÁPITA Y PBG POR SUP. SUELO

Por otro lado, la relación entre el gasto per cápita y el PBG por superficie de suelo medido en hectáreas es significativa. Es decir que, por cada \$1.000 que se incremente el PBG por superficie, el gasto per cápita aumenta en \$2,93. A partir del R2 que arrojó el modelo se podría decir que está relación se encuentra explicada en un 41%.

GASTO POR SUP. SUELO Y PBG SUP. SUELO

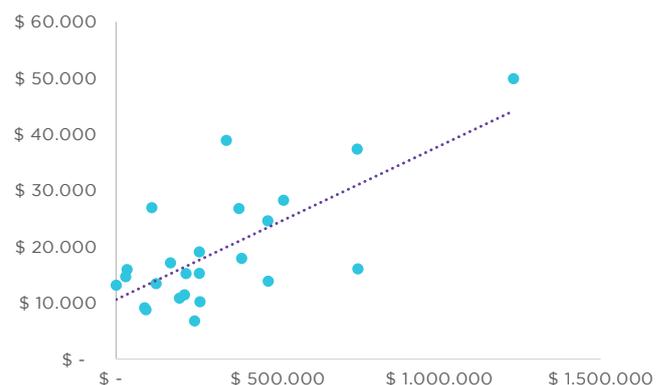
El análisis de regresión entre el gasto por superficie y el PBG por superficie -ambas variables medidas en hectáreas-, dio como resultado un coeficiente de determinación alto (60%). La interpretación del modelo es la siguiente: por cada \$1.000 que aumente el PBG por superficie (ha), el gasto por superficie (ha) se incrementa en \$224,2.

G17 | GASTO PER CÁPITA Y PBG PER CÁPITA (ARS)



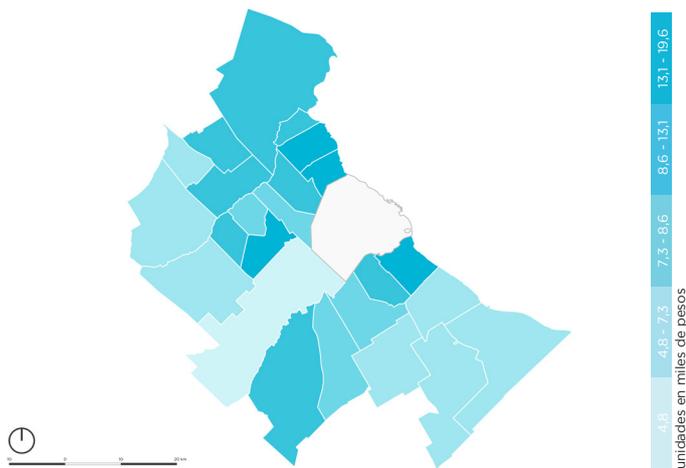
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

G18 | GASTO Y PBG POR SUPERFICIE DE SUELO (ARS)



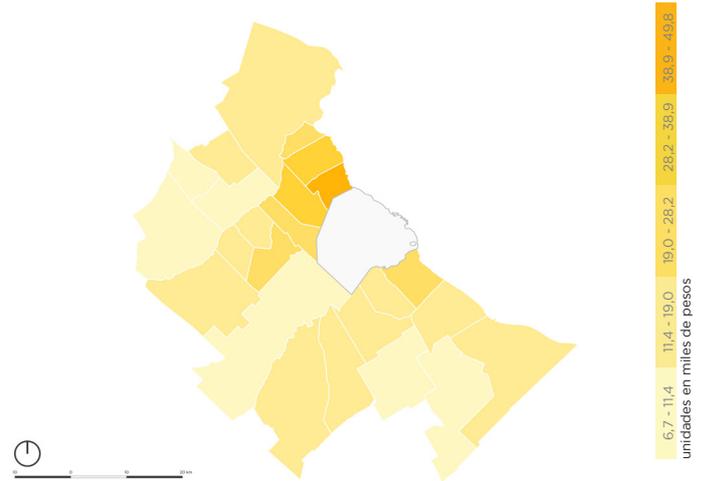
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

M21 | GASTO PER CÁPITA



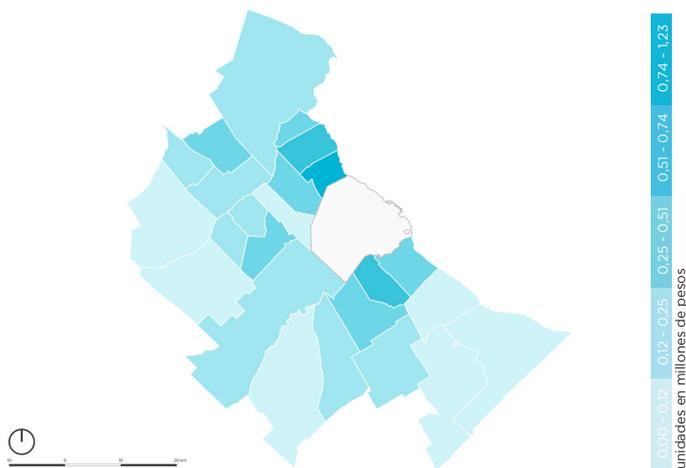
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y proyecciones poblacionales del INDEC a 2017

M22 | PBG PER CÁPITA



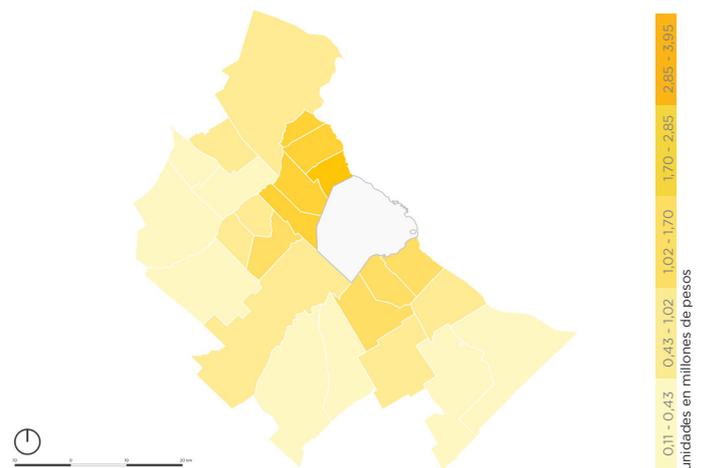
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y proyecciones poblacionales del INDEC a 2017

M23 | GASTO POR SUP. DE SUELO



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

M24 | PBG POR SUP. DE SUELO



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y NBI

En primer lugar, se realiza el análisis de regresión entre el Índice de Capacidad Institucional y el porcentaje de hogares con NBI. En esta oportunidad, el coeficiente de determinación arrojó un valor medio bajo (34,9%). No obstante, resulta oportuno mencionar la relación inversa que se da entre ambas variables. Es decir, por cada 0,1 punto porcentual que se incrementen los hogares con NBI, el Índice de Capacidad Institucional se reduciría en 1,2 puntos.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PRECIO VIVIENDA

Asimismo, se cruzó el índice global obtenido con el precio medio del m² de un departamento en venta de 2 ambientes (USD) y se obtuvo que por cada USD 100 que se incremente el precio medio del m² de esta tipología, el índice de Capacidad Institucional se incrementa en 0,07 puntos. No obstante, la relación entre ambas variables explicada por el modelo es del 22,9%.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PBG PER CÁPITA

Por otro lado, es posible decir que \$1.000 que se incremente el PBG per cápita, el índice de Capacidad Institucional aumentaría en 0,05 puntos. En este caso el modelo es explicado en un 40% por la recta de regresión, como se exhibe a continuación.

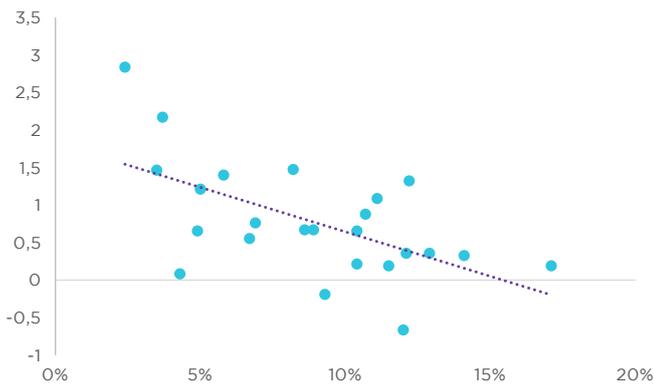
CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PBG POR HOGAR

Al realizar el análisis con el PBI por hogar, el coeficiente que se obtiene es inferior (33,6%) al mencionado en el párrafo anterior. En este caso, se dice que por cada \$1.000 que se incremente PBG por hogar, el índice de Capacidad Institucional aumentaría en 0,02 puntos.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PBG SUP. SUELO

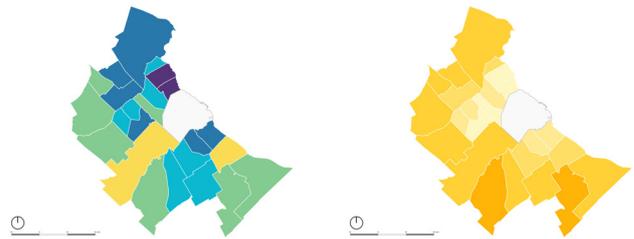
Finalmente, al igual que se verificó con las variables de PBG per cápita y por hogar, si bien la relación entre el Índice de Capacidad Institucional y el PBG por superficie de suelo (ha) está explicada en un 33% por el modelo, se podría decir que ésta es débil dado que por cada \$1.000 que se incremente PBG por superficie (ha), el índice de Capacidad Institucional aumentaría en 0,00045 puntos, y esto representa un incremento muy pequeño.

G19 | ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y % DE HOGARES CON NBI



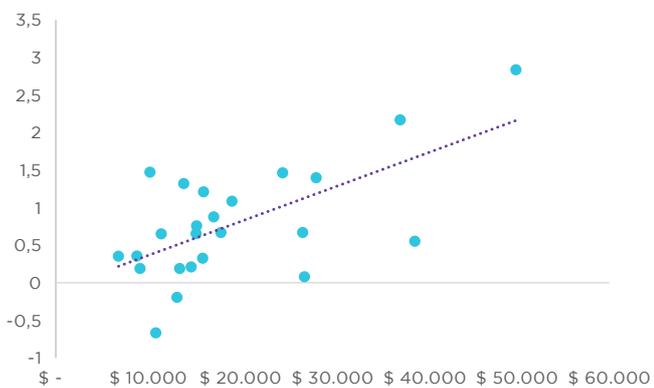
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y CNPyV 2010, INDEC.

M25-M26 | ICI Y HOGARES CON NBI



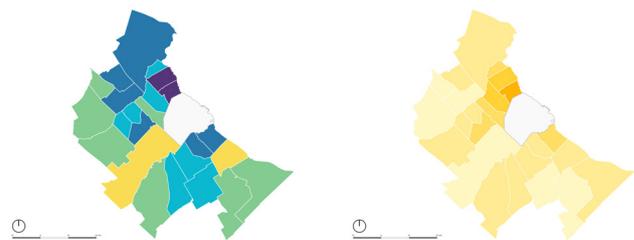
Fuente: Elaboración propia.

G20 | ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y PBG PER CÁPITA (ARS)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Tribunal de Cuentas de la Provincia y Observatorio del Conurbano Bonaerense.

M27-M28 | ICI Y PBG PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES



I CONCLUSIONES

Una de las principales finalidades del presente estudio, es resaltar la importancia de establecer herramientas metodológicas para evaluar de forma objetiva los atributos que hacen a la capacidad institucional de los gobiernos locales, como punto de partida para la construcción de instancias de gobernanza metropolitana. Por ello es que, más allá de que se evalúan y explican los resultados a través de índices sintéticos y correlaciones lineales, se considera que la selección de variables e indicadores acordes al marco teórico empleado y al contexto político administrativo del Gran Buenos Aires, son de suma utilidad y fundamentales para estudios ulteriores sobre esta temática.

También es cierto que para obtener resultados más significativos a partir de las variables relacionadas, es necesario robustecer la base de datos diseñada y ampliar el alcance temporal de análisis al período 2013 al 2019. Esto implica además consistir los datos que fueron dejados sin uso para el presente estudio, frente a dudas respecto a su coherencia con el resto de la información, así como analizar los valores más atípicos de algunos Partidos -como Quilmes y Avellaneda-, en pos de llegar a conclusiones más certeras. Se contempla que esto puede generar una mejora en la implementación de la metodología, al permitir arribar a explicaciones más completas y establecer con más precisión, cómo interactúan los diferentes vínculos y canales que existen entre las variables que describen la capacidad institucional.

Dado que la cintura política y los recursos económicos son las condiciones que más inciden sobre la capacidad de gobernar a nivel territorial, aproximaciones metodológicas como la desarrollada aportan a identificar y entender las fortalezas y debilidades de cada Partido en dichas condiciones. A su vez, estas herramientas puede ser empleadas para potenciar el conocimiento técnico de los autoridades gubernamentales de cada Partido del GBA24, a partir de la difusión del andamiaje institucional necesario y su influencia en resultados favorables en materia económica, social y política del Gran Buenos Aires.

Conocer el estado de situación institucional de cada municipio, no solo evidencia en qué aspectos deben enfocarse para producir mejoras en la calidad de gobernanza, también es la base para impulsar políticas de coordinación y colaboración a nivel

interjurisdiccional entre los partidos del GBA24, como con otros territorios contiguos, en busca de un fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

Se encuentra probado que políticas e instrumentos dirigidos a la rendición de cuentas, capacidad de expresión y estabilidad política, están asociadas positivamente con el desarrollo humano. Por ello, es muy importante continuar con este tipo de estudios y herramientas, pues resultan útiles para acercar a la ciudadanía a los decisores de políticas públicas. Esta herramienta podría funcionar como un sistema de rendición de cuentas periódica dirigida a los distintos actores de la sociedad civil, permitiéndoles detectar la existencia de comportamientos omisivos o incorrectos por parte del Estado, y participar en los procesos de fortalecimiento y decisión pública.

En definitiva, el correcto diseño y desempeño de las instituciones, es indispensable para disminuir las brechas de desigualdad socioeconómica y territorial, satisfacer las necesidades básicas de la población y promover el desarrollo sostenible del Gran Buenos Aires.

MAPAS, GRÁFICOS Y TABLAS

MAPAS

M1 | Provincia de Buenos Aires y GBA 24
M2 | Partidos de Gran Buenos Aires
M3 | Mapa Político
M4 | Mayoría Simple en Honorable Concejo Deliberante
M5 | Cantidad de Habitantes por Concejal
M6 | Índice Político Partidario
M7 | Participación Transferencias Provinciales
M8 | Participación Deuda Pública
M9 | Participación Recaudación Propia
M10 | Solvencia Presupuestaria
M11 | Gasto Seleccionado Per Cápita
M12 | Participación del Gasto Seleccionado
M13 | Índice Económico Financiero
M14 | Índice de Capacidad Institucional
M15 | Presupuesto Per Cápita
M16 | Sostenibilidad Presupuestaria
M17 | Recaudación Propia sobre Presupuesto
M18 | Hogares con NBI
M19 | Precio medio m2 de Vivienda
M20 | PBG Per Cápita
M21 | Gasto Per Cápita
M22 | PBG Per Cápita
M23 | Gasto por Sup. de Suelo
M24 | PBG por Sup. de Suelo
M25 | ICI: Índice de Capacidad Institucional
M26 | Hogares con NBI
M27 | ICI: Índice de Capacidad Institucional
M28 | PBG Per Cápita

TABLAS

T1 | ICI: Dimensiones, Variables e Indicadores
T2 | Evaluación Político Partidaria
T3 | Evaluación Autosuficiencia Presupuestaria
T4 | Evaluación Capacidad Presupuestaria
T5 | Índice Económico Financiero
T6 | Índice De Capacidad Institucional

GRÁFICOS

G1 | Análisis de la Participación Ciudadana
G2 | Delegaciones Municipales cada 100.000 hab.
G3 | Ranking Político Partidario
G4 | Participación Transferencias Provinciales
G5 | Participación Deuda Pública
G6 | Participación Recaudación Propia
G7 | Solvencia Presupuestaria
G8 | Ranking Autosuficiencia Presupuestaria
G9 | Gasto Seleccionado Per Cápita
G10 | Participación del Gasto Seleccionado
G11 | Ranking Capacidad Presupuestaria
G12 | Ranking Económico Financiero
G13 | Ranking Capacidad Institucional
G14 | Transferencias Provinciales y Deuda Pública sobre Recaudación Propia
G15 | Recaudación Propia sobre Presupuesto y Hogares con NBI
G16 | Recaudación Propia sobre Presupuesto y PBG Per Cápita (ARS)
G17 | Gasto y PBG Per Cápita (ARS)
G18 | Gasto y PBG por Superficie de Suelo (ARS)
G19 | Índice de Capacidad Institucional y % de Hogares con NBI
G20 | Índice de Capacidad Institucional y PBG Per Cápita (ARS)

ILUSTRACIONES

I1 | ICI: Dimensiones y Variables de Análisis
I2 | Análisis ICI y Dimensión Socioeconómica

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, G. et. Al (2015), coordinación general Alejandro Accotto y Mariano Macchioli, La Estructura de la recaudación municipal en la Argentina: Alcances, Limitaciones y Desafíos, Ed. Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.

Ady y Rivera Navarro, Gerardo (2012), Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal, Instituto Hacendario del Estado de México. "Centro José María Morelos y Pavón".

Agosto, W. (2017), La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Banco Interamericano de Desarrollo, (2002), Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Bennardis, Adrián (1999), Gestión municipal en el Conurbano Bonaerense, En Blutman, Gustavo (comp). Investigaciones sobre reforma del estado, municipios y universidad. Buenos Aires, Centro de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1999.

CAF (2015), Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales, Editor: CAF coordinada por La Dirección de Desarrollo Institucional.

Cortés, P. (2010), El sistema de transferencias a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas.

Cuattromo, J. (2018), Los recursos de los municipios del GBA, Dependencia Fiscal y Multiplicación de Fuentes, Centro de Estudios Metropolitanos.

Garriga, M. y Rosales, W. (2013), Finanzas Públicas en la práctica, Selección de casos y Aplicación, EDULP.

Gola, L. y Schiav, M. (2017), La Coparticipación Provincial Bonaerense, Centro de Estudios Metropolitanos.

Harknes et. Al (2019), Banco Interamericano de Desarrollo, Construyendo Gobernanza Metropolitana.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) (2003), ¿Qué es el Gran Buenos Aires?

Karen Mokate, (1999), Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué Queremos Decir?

López Accotto, A. et. Al (2012), Conceptos y Dilemas de la Coparticipación Federal y de la Coparticipación Bonaerense, Ed. Los Polvorines, Universidad Nacional General Sarmiento.

Mahave, et. Al, (2017), Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial, presidencia de la plaza, Chaco, Argentina, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas -UNNE.

Martino, G. et. Al (2012), Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, Los sistemas tributarios municipales de la provincia de Buenos Aires, Documento de Trabajo DPEPE N°03/2012.

Ruckauf Carlos et. Al, (2001), Cuadernos de Economía N° 56, La Autonomía de los Municipios Argentinos, Director: Sarghini, Emilio Jorge, La Plata.

Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Provincia de Buenos Aires (2017), Informe Sintético de Caracterización Socio- Productiva.

Sotelo, R. (2009) Coparticipación municipal de la Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Trabajo de Tesis.

Tereschuk, N. et. Al (2017), Elecciones locales en el Gran Buenos Aires 1983 - 2017, ¿la tercera ola no peronista?, Centro de Estudios Metropolitanos.

Universidad Nacional General Sarmiento (2010), Sociedad y Territorio en el Conurbano Bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, Ed. Los Polvorines.

FUENTES NORMATIVAS

Nacional

Ley de Coparticipación Federal N° 23.548, Información Legislativa (INFOLEG), año 1988.

Provincial

Decreto Ley N° 6.759 y modificatorias, Boletín Oficial provincia de Buenos Aires, año de publicación 1958.

Decreto-Ley N° 8912, y modificatorios, Boletín Oficial provincia de Buenos Aires, año de publicación 1977.

Decreto-Ley N° 9.347 y modificatorios, Boletín Oficial provincia de Buenos Aires, año de publicación 1979.

Ley N° 10.559, Boletín Oficial provincia de Buenos Aires, año de publicación 1987.

Ley N° 10.820, Boletín Oficial provincia de Buenos Aires, año de publicación 1987.

Ley N° 11.991 y modificatorias, Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, año de publicación 1997.

FUENTES ELECTRÓNICAS

buenosairesabierta.org/municipios

(última fecha de acceso al sitio web 25/11/2019).

elpaiscom.cdn.ampproject.org

(última fecha de acceso al sitio web 10/12/2019).

indicators.metropolis.org/metropolitan-spaces/buenos-aires

(última fecha de acceso al sitio web 10/12/2019).

cronista.com/economiapolitica

(última fecha de acceso al sitio web 10/12/2019).

lanacion.com.ar/politica

(última fecha de acceso al sitio web 10/12/2019).

argentina.gob.ar/barriospopulares/mapa

(última fecha de acceso al sitio web 10/12/2019).

Centro de Estudios Económicos Urbanos (CEEU)

Escuela de Economía y Negocios (EEyN)
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)
Diciembre 2019
Caseros 2241, San Martín, Prov. de Buenos Aires
e-mail: ceeu.eeyn@unsam.edu.ar
tel. 4580 7250 int. 147

