

UN NUEVO RECORTE A LA AUTONOMÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (SÍ, OTRO MÁS) O LA CRECIENTE TUTELA DEL GOBIERNO NACIONAL Y PROVINCIAL SOBRE EL DESTINO DE LOS FONDOS EXTRAMUNICIPALES CON ASIGNACIÓN ESPECÍFICA

A NEW CUT TO THE AUTONOMY OF THE MUNICIPALITIES OF THE
PROVINCE OF BUENOS AIRES (YES, ANOTHER ONE) OR THE INCREASING
CONTROL OF THE NATIONAL AND PROVINCIAL GOVERNMENT OVER THE
DESTINATION OF EXTRA-MUNICIPAL FUNDS WITH SPECIFIC PURPOSE

Recibido: 19/04/2020 – Aceptado: 28/05/2020

Ricardo Sebastián Piana

 <http://orcid.org/0000-0001-8743-8942>
Universidad del Salvador, Argentina
rspiana@gmail.com

Martín Arévalo

 <http://orcid.org/0000-0002-2947-2736>
Universidad del Salvador, Argentina
arevalomartin@live.com

Resumen

En este trabajo abordaremos un creciente criterio en el reparto de los fondos públicos por parte de la provincia de Buenos Aires a sus municipios. Las transferencias de fondos por parte de la Provincia con asignación específica, se enmarcan en una práctica que limita sus competencias económicas y consecuentemente, sus capacidades de decisión. Al condicionar el uso de los fondos, este tipo de normas afecta las competencias, las políticas públicas locales y capacidades de las autoridades municipales.

Luego de efectuar un repaso por los actuales debates normativos y jurisprudenciales sobre la autonomía municipal, identificaremos el complejo entramado de normas provinciales que transfieren y afectan fondos a usos específicos.

En un contexto de autonomía municipal no reconocida en la constitución local, este tipo de prácticas contravienen los actuales estándares jurisprudenciales y afectan fuertemente a los municipios pequeños con baja capacidad recaudatoria.

Palabras clave: Autonomía; Fondos con asignación específica; Provincia de Buenos Aires; Presupuesto.

Abstract

In this paper we will study a growing criterion in the distribution of public funds by the province of Buenos Aires to its municipalities. The transfers of funds by the Province with specific purpose, are framed in a practice that limits their economic competences and consequently, their decision-making capacities. By conditioning the use of funds, these types of regulations affect the powers, local public policies and capacities of municipal authorities.

After reviewing the current regulatory and jurisprudential debates on municipal autonomy, we will identify the complex framework of provincial regulations that transfer and affect funds for specific uses.

In a context of unrecognized municipal autonomy in the local constitution, these types of practices contravene current jurisprudential standards and strongly affect small municipalities with low tax collection capacity.

Keywords: Autonomy; Funds with specific allocation; Buenos Aires Province; Budget.

Sumario

1. Introducción
2. La(s) autonomía(s) de los municipios en el derecho constitucional argentino
3. El municipio en régimen jurídico bonaerense y el sistema de coparticipación provincial
4. Los recursos con asignación específica a los municipios bonaerenses
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción

En el contexto de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, el artículo 123 abrió un nuevo abanico de posibilidades para los municipios. Sin embargo, el proceso de autonomía política puede ser ilusorio sin la debida autonomía en sus recursos económico financieros ya que las capacidades municipales dependen, en gran medida, de su ingresos¹.

Existe entre los especialistas una certeza en torno a la profunda desigualdad en el federalismo fiscal argentino y cómo ésta afecta a los municipios. Así, tomando como base 2015:

“... el Gobierno Nacional recauda el 76,5% del total de los recursos totales y ejecuta el 57,8% del gasto, mientras que las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos y realizan el 42,2% de las erogaciones. Esto deviene en que la mayoría de las provincias financian más

1 Como se ha sido dicho “... la ausencia de autonomía financiera repercute sobre la efectiva vigencia de la autonomía en sus demás aspectos; así, la autonomía institucional, política y administrativa se vería afectada tanto por la falta de recursos como por la imprevisibilidad en cuanto a los montos a percibir”. En: FLORES, Héctor; GIL, Martín; IPARRAGUIRRE, Estela y ALTAVILLA, Cristian. “Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina. Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos (2004-2006)”. Revista Terra. 2016, núm. 4, pág. 7.

de la mitad de sus gastos con transferencias del gobierno nacional, alcanzando dicha proporción el 90% en casos extremos”².

Por otro lado,

“Los municipios de la provincia de Buenos Aires se financian con recursos propios y recursos de origen nacional y provincial, el promedio de los 135 municipios para el 2016 fue del 34% para los recursos propios, 60% para las transferencias de provincia y 6 % para las transferencias de Nación”³.

Según Mangas, López Accotto y Martínez⁴ el gasto consolidado municipal representa el 3,7% del PBI de Argentina, mientras que los ingresos apenas alcanzan el 1,3% del PBI; entre un 60% y 80% de la recaudación propia de los municipios proviene de las tasas, derechos y contribuciones y desde 1993 a 2013 la participación de los municipios en el gasto público se ha mantenido constante, pero en materia de ingresos existió una merma considerable, por lo que en el contexto de las mayores actividades y funciones que tienen, la dependencia de los municipios a las transferencias de nación y provincia ha aumentado en forma sensible. Más aún, agregan que la presión fiscal de Nación creció de 17,9% a 32,1% entre 1993 y 2013, mientras que en las provincias creció de 3,7% a 6,5% y la de los municipios sólo pasó de 1,2 a 1,4% en igual período.

Esta desigualdad hace que sea necesaria la transferencia de fondos desde el gobierno superior a los inferiores, esto es, del Estado nacional a provincias y de provincias a municipios⁵.

2 AGOSTO, Walter. “La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película”. Documento de políticas públicas. CIPPEC 2017. pág. 2. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.cl/KRZjD>.

3 OBSERVATORIO DEL ESTADO PROVINCIA. *Transferencias de Nación a municipios de la Provincia de Buenos Aires. Impacto en la distribución*. Instituto Patria, 2018. pág. 1. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/TRANSFERENCIAS-DE-NACION-A-MUNICIPIOS-PBA-25-7.pdf>.

4 MANGAS, Martín; LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y MARTÍNEZ, Carlos Rodolfo. “La situación fiscal de las ciudades argentinas”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 2016, núm. 14, año VII, pág. 151-184.

5 La consecuencia es advertida por López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas: “Un gasto crecientemente

A pesar de este nutrido desarrollo del estado del arte⁶ y la información pública que actualmente está disponible, no hemos detectado ningún estudio ni información que ponga su acento en los fondos provinciales que se transfieren a los municipios con afectación específica y su vinculación con la autonomía municipal.

Investigaremos los alcances de la autonomía de los municipios de la provincia de Buenos Aires en el plano económico utilizando como indicador negativo los fondos con afectación específica. Nuestro presupuesto es que, en tanto estos fondos vienen condicionados, limitan la capacidad local de los gobiernos de definir sus políticas⁷. Creemos que la eficiencia de escala⁸, la posibilidad real de participación y control social, la información directa sobre las necesidades y el mejor derrame sobre los actores productivos locales son criterios válidos y sólidos para reconsiderar la utilidad de este tipo fondos.

Resulta necesario hacer un breve repaso del carácter del régimen de los municipios en nuestro país y sus crecientes competencias; luego nos detendremos en el régimen jurídico bonaerense y por último estudiaremos las normas que

local y una recaudación cada vez más centralizada –afirman– tienen el efecto de incrementar la importancia y necesidad de sistemas de transferencias financieras entre niveles de gobierno de modo tal de reducir el desbalance entre responsabilidades de gasto y potestades sobre las fuentes de recursos públicos...”. LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos R.; GRINBERG Irene y MANGAS, Martín. La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013, pág. 16.

6 Veremos más adelante la existencia de un consenso sobre la necesidad de reformar los sistemas de recaudación y los mecanismos de coparticipación entre Provincia y municipios.

7 No es el objetivo de este trabajo analizar los criterios de reparto más o menos objetivos que existen en las leyes provinciales de carácter impositivo, que merecería un más profundo, comparado y detallado análisis. Los criterios para el reparto pueden ser muchos, tales como la brecha de desarrollo; población, densidad, necesidades insatisfechas, etc. Lo que es imprescindible destacar es que siempre cuáles criterios y con qué porcentajes se reparte es un criterio político y no técnico.

8 Con respecto a los criterios de eficiencia y equidad, Piffano (2012) propone descentralizar lo máximo posible el gasto público y el financiamiento tributario, minimizando así la brecha fiscal y la necesidad de transferencias verticales (nación–provincias; provincia–municipios). PIFFANO, Horacio Luis P. Análisis económico el derecho tributario. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2012. eBook.

asignan recursos con afectación específica en la provincia de Buenos Aires. En definitiva, nos preguntamos ¿cuáles son las normas que afectan recursos a los municipios? Y ¿cuánto –de los recursos que reciben de la provincia– se encuentra direccionado por aquella? Ello nos permitirá detectar qué márgenes de acción económica tienen hoy los municipios y analizar, en definitiva, la autonomía económica real para definir sus políticas.

2. La(s) autonomía(s) de los municipios en el derecho constitucional argentino

En nuestro país el grado de decisión jurídica que gozan las autoridades públicas puede identificarse en la Constitución del Estado argentino. Si bien la doctrina clásica ha fijado la soberanía en el Estado federal, la que se ejerce sobre todo el territorio de la Nación y su espacio aéreo hasta los límites con los demás Estados y con el mar libre, no es acertado estudiar la relación nación–provincias como un simple caso de subordinación. En efecto, como veremos, el concepto de autonomía es complejo porque no existe un único modelo de federalismo.

La autonomía de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no permite, como en el caso confederal, separarse unilateralmente de la federación (derecho de secesión), ni anular por su sola voluntad las decisiones tomadas por los órganos del gobierno federal (derecho de nulificación). Pero no es correcto afirmar que las provincias sólo están en una relación de subordinación respecto al Estado federal. En efecto, existen competencias no sólo reservadas (art. 121 Constitución Nacional), sino también exclusivas de las provincias (arts. 122, sin restricciones en cuanto a la elección de sus autoridades, de acuerdo con las pautas del art. 5 de la Constitución Nacional en lo que respecta a darse sus propias instituciones; 124 Constitución Nacional entre otros), complementarias de las del Estado federal (art. 41 Constitución Nacional) y concurrentes con éste (arts. 125, 75 inc. 2 e inc. 22 de la Constitución Nacional, entre otras)⁹.

9 El federalismo argentino es, según se advierte en las distintas cláusulas constitucionales, igualitario en tanto todas las provincias son autónomas en el mismo grado y medida. Es además, indestructible, pues su existencia no puede ser desvirtuada por el Estado Central. Esa *igualdad* surge de la representación uniforme que ostentan las provincias en el Senado y es *indestructible* ya que su existencia no puede ser modificada por los poderes constituidos del gobierno federal, ni siquiera con el consentimiento de

Las provincias argentinas, a la que cabe agregar con un *status* especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la facultad de darse y regirse según sus propias instituciones locales y elegir sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del gobierno federal (artículo 122 de la Constitución Nacional). En verdad, nuestro sistema federal implica, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1937, siguiendo a la Corte norteamericana, una unión indestructible de Estados indestructibles (Fallos, 178:9)¹⁰.

Nuestro sistema federal se complementa con los municipios. De hecho, los municipios están reconocidos desde nuestra organización en el art. 5 de la Constitución Nacional y no asegurar su régimen es una de las causas del Estado nacional para poder intervenir una provincia. Sin embargo, es recién en 1994 con el mencionado art. 123 que se establece que las constituciones provinciales deben asegurar “la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Estas capacidades de los municipios forman parte de su atributo como parte del Estado argentino en el nivel local¹¹.

Esta autonomía, según una línea interpretativa, no ha implicado convertir a los municipios en actores propios y directos del federalismo argentino (Marienhoff; Barrera Buteler y Ábalos)¹². Por nuestra parte entendemos junto a un

la provincia interesada; es necesario, para ello, la decisión soberana del Poder Constituyente Nacional.

10 Como ha señalado la Corte en otros términos, “el sistema federal importa asignación de competencias a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de las provincias al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin. No debe verse aquí enfrentamiento de poderes, sino unión de ellos en vista de metas comunes” (CSJN. Fallos: 304:1186).

11 Este reconocimiento viene a reordenar la matriz de un federalismo centralista, si se nos permite el oximoron, que desconoce la historia de nuestro país.

12 MARIENHOFF, Miguel. “La “autonomía” de la ciudad de Buenos Aires la Constitución Nacional de 1994”. *Revista Jurídica El Derecho*. 1995, núm. 164, pág. 1113-1130. BARRERA BUTELER, Guillermo. *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina. 1996. pág. 509; ÁBALOS, María Gabriela. “Facultades impositivas municipales en el contexto federal”. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 2015, F, pág. 606-62. Al respecto Barrera Buteler (1996) señala que son sujetos “en” la relación federal pero no “de” la relación

grupo de autores destacados de la escuela municipal de La Plata que los municipios son actores necesarios del federalismo. Desde un análisis hermenéutico no podemos sino reconocer que son sustanciales y constitutivos del federalismo argentino aún antes del 1994: siendo su existencia necesaria para garantizar la autonomía provincial y las provincias indiscutiblemente parte del federalismo argentino, estos dos presupuestos hacen que sea parte propia y necesaria del Estado argentino, aún cuando llegemos a esta interpretación por esta vía indirecta. Por ello, desde la reforma constitucional de 1994 deben incorporarse, a esta unión indestructible de nación y provincias, a los municipios, pues así como no hay nación sin provincias, no hay provincias sin régimen municipal, hoy autónomo.

Debemos recordar que ya antes de la reforma constitucional, en 1989, en el caso de la pianista Rivademar contra la Municipalidad de Rosario¹³, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el carácter autónomo de los municipios, “aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes” y señaló que dado el art. 5º de la Constitución, las normas provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir reconocer a los municipios sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales la Corte reconoció la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo.

Respecto a los alcances de la autonomía municipal y a modo de resumen, seguimos a Hernández¹⁴ cuando caracteriza las diferentes autonomías de las que gozan los municipios:

“El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base

federal porque no son parte de ésta sino a través de la provincia en cuyo seno existen. Según Ábalos (2015:607) la reforma constitucional “... no transforma a los municipios en protagonistas directos de nuestro federalismo, sino que viene a reforzar en cierta medida la presencia de éstos en la relación federal, pero necesariamente a través de las provincias que conforman”

13 CSJN. Rivademar Ángela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 1989, C, pág. 47. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.cl/VcAY3>

14 HERNÁNDEZ, Antonio María. Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. 2001, núm. 7, pág. 85-138.

popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno. El aspecto financiero comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local. Lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes”.

El autor entiende –y coincidimos– que sólo existe autonomía plena cuando los municipios reúnen las cuatro autonomías; todas ellas conforman una integralidad; todas ellas se presuponen para configurar una autonomía plena¹⁵.

La faz económico financiera sobre la que nos abocaremos en este trabajo es, como se ha señalado, una de las condiciones de la existencia de los municipios como sujeto de derecho público y por ello la Constitución Nacional les reconoce poder tributario propio¹⁶. Cada provincia es la que regula esta autonomía económico financiera, sea reconociendo los pisos y bases para la imposición tributaria municipal, sea mediante la transferencia de recursos garantizados o mediante una combinación de ambas. No hay, en consecuencia, un único sistema pero implica, al menos, la capacidad de organizar sus rentas o ingresos, administrar su presupuesto y recursos y decidir su inversión sin contralor o dependencia de otro poder¹⁷.

15 Idem.

16 La única referencia directa que aparece en la Constitución respecto a la faz impositiva de los municipios es la del art. 75 inc. 30. Poder tributario propio es “... la facultad o posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”, en GUILIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*. 5ª. ed.; Buenos Aires: Depalma, 1993. Tomo I, pág. 296.

17 Se ha dicho que con la autonomía económica se “... está reconociendo a ese gobierno local la potestad para desarrollar políticas públicas en ese preciso ámbito cuya finalidad es el desenvolvimiento comunal a través de planes y estrategias que, sin divorciarse de la economía nacional y provincial, alienten emprendimientos, consoliden servicios, promuevan actividades y otros rubros orientados al progreso de las ciudades y al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad que integran la territorialidad gobernada”. En LOSA, Néstor y COHN, Silvia. *Atribuciones municipales y deberes de los ciudadanos*. Buenos Aires:

Ahora bien, esta facultad debe reconocerse dentro de los límites impuestos por la Constitución Nacional y la Provincial y las leyes que derivan; es decir, se trataría de un poder tributario originario pero no ilimitado, sino condicionado por el ordenamiento político jurídico del cual dependen¹⁸. Así, no podrían los municipios establecer derechos de importación y exportación (art. 75 inc. 1 Constitución Nacional) o que afecten el comercio¹⁹; que impliquen violar el plexo de derechos reconocidos, como por ejemplo, el de propiedad; que impliquen establecer aduanas interiores (arts. 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional); no podrían los municipios alterar los impuestos coparticipados a través de las leyes convenio impositivas entre nación y las provincias (Convenio Multilateral de fecha 18 de agosto de 1977; el Pacto Fiscal Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993, ratificado por Decreto 14/94; Ley de Coparticipación Federal, aprobado por Ley N° 23.548; Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno, dado por Ley N° 25.917 modificada por la 27.428; el Consenso Fiscal aprobado por Ley N° 27.429)²⁰.

Abeledo-Perrot, 1998, pág. 42.

18 ÁBALOS, María Gabriela. "Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina". *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 2017, A, págs. 881-895. Señala la autora que la existencia de atribuciones tributarias municipales viene garantizada por la propia Constitución Nacional, mientras que su contenido y límites es obra de las normas provinciales, las cuales deberán tener presente las realidades propias de cada comunidad local dando respuestas concretas. Expresamente: "*Así, la existencia de atribuciones tributarias municipales viene garantizada por la propia Constitución Nacional, mientras que su contenido y límites es obra de las normas provinciales, las cuales deberán tener presente las realidades propias de cada comunidad local dando respuestas concretas*" expresado en ÁBALOS, María Gabriela. "Facultades impositivas municipales en el contexto federal". Op. cit., pág. 607.

19 Por ejemplo, en CSJN. Fallos 320:162. Telefónica Argentina c/ Municipalidad de General Pico. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/lq9G9>.

20 En el caso de las normas provinciales que limitan las competencias impositivas de los municipios, cabe destacar la Ley N° 11.463 – Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento; la Ley N° 13.295 – Responsabilidad Fiscal Municipal; Ley N° 15.017 – Consenso Fiscal. Que exista esta limitación a partir de normas locales, aún cuando surjan como consecuencias de convenios con la Nación, revela que son competencias que tienen y que deben ser restringidas normativamente. Esta "solución" abona la tesis de la restricción de la autonomía de los municipios bonaerenses.

En el caso de los municipios, sus clásicas funciones municipales estaban limitadas a la:

“... construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos ... la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat [...] (y) la asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales”²¹.

Pero las funciones y responsabilidades históricas se han visto sobrepasadas, en especial en los municipios urbanos de grandes dimensiones y conurbanos. En efecto, la defensa de los consumidores, cuidado del medioambiente, el fomento del empleo, el acceso a la vivienda, políticas de acción social, mediación vecinal, actividades culturales; la educación, salud y de seguridad son también funciones de los municipios en concurrencia con las otras instancias políticas superiores, especialmente cuando éstas no logran satisfacer las necesidades ciudadanas²². Pero el dato crítico es que en un contexto de crecientes demandas locales, los

21 CRAVACUORE, Daniel. “Gobiernos locales en Argentina”. En: RUANO DE LA FUENTE, José Manuel y VIAL COSSANI, M. Camilo (eds). Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile, 2016. págs. 19-20.

22 Un ejemplo de esta reconfiguración en materia de seguridad es clara: “*el municipio es visto por el ciudadano como el instrumento ‘a la mano’ y el foco del reclamo*” (CIAFARDINI, Mariano. “Prólogo”. En: SCHLEIDER Tobías y CARRASCO M. Eugenia (eds.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. Buenos Aires: ILSED, 2016. pág. 14) y los poderes ejecutivos locales, a pesar de carecer de competencias legales en materia de seguridad, empezaron a ser el destinatario privilegiado de las demandas de los electores (RODRÍGUEZ GAMES, Nicolás. “Gobiernos locales y seguridad pública”. En RODRÍGUEZ GAMES, Nicolás, FERNÁNDEZ Santiago y SAIN Marcelo (ed.) Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Buenos Aires: UMET, 2016. págs. 11-39), solicitándoles soluciones a los problemas de inseguridad. De allí los primeros esquemas de lo que se denominó “Policías Comunales” (ARGENTINA. Ley N° 13.210) que fue el creado durante el gobierno de Felipe Solá (2003-2007) y cuyo ministro impulsor fue León Arslanián. Este esquema continuó con las policías locales que fuera regulado, en la Provincia de Buenos Aires, por la Ley N° 13.982.

municipios deben afrontarlas con pocas potestades legislativas y escasos recursos.

Toda una estructura teórica y vasta literatura se ha desarrollado para explicar esta nueva realidad: gobernanza local; articulación municipal; coordinación interjurisdiccional de políticas públicas; federalismo concurrente, entre muchas otras conceptualizaciones que intentan dar cuenta de la creciente complejidad de la institucionalidad local²³. Mangas, López Accotto y Martínez²⁴ explican esta tendencia por una combinación de las varias circunstancias, entre ellas, por la transferencia explícita desde el Estado nacional o provincial hacia los gobiernos locales, tales como las de salud, educación o seguridad ciudadana; pero también cuando los municipios deben asumir funciones, sin ningún tipo de respaldo normativo cuando son desarrolladas por las jurisdicciones de nivel superior o son en forma insuficiente o inadecuada.

Si bien es posible asumir que en un sistema de competencias concurrentes una de las tendencias puede ser la inacción²⁵, este postulado no se ha dado en la política municipal argentina, especialmente, la bonaerense. En efecto, forzadas por las políticas neoliberales de los años '90 pero también por el contexto internacional que pone las soluciones (y consecuentemente los reclamos) en el

23 En este sentido, *"La importancia de nuevos roles político-institucionales y capacidades de gestión hace hincapié en la necesidad de pasar de un modelo municipal tradicional, más centrado en lo administrativo, concentrador de poder y poco activo en el plano social y económico, a un modelo más innovador caracterizado por la eficacia de las acciones, una mayor cultura de control y transparencia y un perfil estratégico y más abierto en términos de articulación y coordinación en redes. Se enfatiza así la relevancia de las interacciones desplegadas entre los múltiples actores -gubernamentales y sociales- involucrados en el territorio, como el fortalecimiento de los elementos de proximidad y canales de participación en el desarrollo de las políticas locales"* (CARMONA, Rodrigo y ANZOATEGUI Mirtha. "Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense". En: ROFMAN, Adriana. 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. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010. págs. 218-219).

24 MANGAS, Martín; LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y MARTÍNEZ, Carlos Rodolfo. Op. cit., págs. 151-184.

25 GUTIÉRREZ, Ricardo A. y ALONSO Guillermo. "Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas". *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 2019, Vol. 18, págs. 57-80.

nivel local, las provincias argentinas, y los municipios en particular, han asumido funciones que antaño estaban asignadas, exclusiva o principalmente, al nivel nacional, la gran mayoría de las veces sin la reasignación de partidas²⁶.

En qué condición se encuentran los municipios bonaerenses para enfrentar estas “nuevas” competencias.

3. El municipio en régimen jurídico bonaerense y el sistema de coparticipación provincial

Diversas provincias han reconocido en sus Constituciones locales la autonomía plena del art. 123 de la Constitución Nacional. La provincia de Buenos Aires, con el régimen de municipio–partido²⁷, mantiene una reprochable “ausencia de voluntad de ajustarse al texto constitucional nacional que manda reconocer tal autonomía en forma plena”²⁸ que podría dar lugar, por omisión e irrazonable demora, a intervención federal (art. 6° Constitución Nacional).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires les reconoce a los municipios la administración de los intereses y servicios locales²⁹ pero es la Legislatura

26 CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro. *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2007. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>

27 Actualmente son 135 los municipios en la Provincia, siendo Lezama en 2009 el último en crearse como desprendimiento del de Chascomús. Sin embargo, existe una fuerte presión no sólo de distintas corrientes autonomistas locales que pretenden, al menos, 60 nuevos municipios sino también presiones políticas para dividirlos, como en el caso de La Matanza, con exclusivos fines electoralistas. Para el primer caso, véase <http://www.telam.com.ar/notas/201604/142905-localidades-movimiento-autonomistas-separacion-municipios-formar-nuevos-distritos.php>. Para el segundo, <https://www.lapoliticaonline.com/nota/109347-se-complicala-division-de-la-matanza-por-las-internas-en-cambiemos-y-el-rechazo-opositor/>

28 ÁBALOS, María Gabriela. “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”. Op. cit., pág. 881.

29 Esta administración comprende el poder de policía necesario para la administración de esos intereses y servicios locales aun cuando el ámbito de su regulación sea concurrente. En efecto, in re “Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor SA) c/ Municipalidad de Pilar p/ acción declarativa de inconstitucionalidad” la Procuración recuerda que, en el caso del poder de policía ambiental, de seguridad y salubridad, éstas son facultades concurrentes, esto es, potestades que pueden ejercerse

quien fija las atribuciones y responsabilidades de cada departamento municipal, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atenderlos eficazmente (art. 191 Constitución de la Provincia de Buenos Aires), entre ellas, el ornato, salubridad y la vialidad pública, así como también dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones³⁰. Deben votar anualmente, a través del Concejo Deliberante, su presupuesto y los recursos para costearlo³¹. Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos³². La Constitución bonaerense también organiza el ejecutivo y deliberativo local³³ y exige que todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.

conjunta y simultáneamente entre Nación, Provincia y municipios y de allí que un municipio puede ejercer su poder de policía ambiental y de seguridad. Véase: Dictamen de la Procuración. Empresa distribuidora y comercializadora norte (recurso extraordinario). [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/m5YRv>; y la sentencia en CSJN. Fallo 334:1113. Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor SA) c/ Municipalidad de Pilar p/ acción declarativa de inconstitucionalidad. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/p7iKt>.

30 La Corte en "Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa" de 1997 recordó que el cobro de una tasa dentro del ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios resulta constitucional y siguiendo la tesis de Joaquín V. González, recordó que el régimen municipal, base de la organización política argentina, consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas. El fallo (CSJN. Fallos 320:162. Op. cit.) puede consultarse en: <https://url2.c/lch6x>.

31 La Constitución de la Provincia de Buenos Aires señala que las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras (art. 192, inc. 5).

32 Además, recaudan, distribuyen y oblan en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales.

33 En efecto, en el art. 190 fija el número mínimo y máximo de concejales, así como el carácter unipersonal del ejecutivo.

Pero estas facultades no han sido conferidas a los municipios en forma genérica de forma que cada uno de ellos las reglamenten sino que han sido reguladas muy detalladamente a través de la Ley Orgánica Municipal, en verdad un Decreto-Ley del año 1958 que surgió bajo un gobierno no democrático pero fue reformada innumerables veces *post* reforma de la CN del 1994³⁴, violando el principio de progresividad y no regresividad³⁵. Es cierto que alguna de estas modificaciones fueron ampliando las competencias de los municipios bonaerenses, como la Ley N° 13.101 que determinó el carácter de ley en sentido formal y material de las Ordenanzas³⁶ pero hoy la ley de leyes de los municipios bonaerenses es sancionada por las autoridades provinciales sin contemplar sus reales necesidades. Los municipios bonaerenses no pueden hoy, a través de la participación de sus ciudadanos en procesos electorales, dictar sus Cartas orgánicas porque no está previsto en la constitución local.

El Decreto-Ley N° 6769/58 en cuestión fija la cantidad de concejales según la población (art. 2); las fechas de elección de ejecutivo y deliberativo (art. 4), las inhabilidades, incompatibilidades y restricciones para el Concejo (arts. 6 y ss.), las fechas en que las autoridades tomarán posesión de su cargo (arts. 15 y 17), las competencias de los Concejos Deliberantes (arts. 25 y ss. entre la que se encuentra

34 En democracia fue reformada por las siguientes leyes: 10140, 10164, 10251, 10260, 10263, 10355, 10377, 10706, 10716, 10766, 10857, 10858, 10936, 11024, 11092, 11134, 11239, 11240, 11300, 11582, 11664, 11690, 11741, 11757, 11838, 11866, 12076, 12120, 12288, 12396, 12929, 13101, 13154, 13217, 13580, 13924, 14062, 14139, 14180, 14199, 14248, 14293, 14344, 14393, 14449, 14480, 14491, 14515, 14732, 14836, 14872, 15078 y 15103. Como ha dicho Reca "... persiste un texto normativo, cuyos casi 300 artículos fueron concebidos bajo la autocrática disposición de un decreto ley, uniformando sus alcances y contenidos. Una legislación que no refleja de ningún modo la versatilidad de la provincia y menos aún las características de sus gobiernos locales". RECA, Pablo. "La situación del municipio en la provincia de Buenos Aires –crónica de una involución–". Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. 2005, año 12, núm. 45, pág. 332.

35 Aún se interpretara que la Constitución nacional fijó en el art. 123 una obligación no operativa, también violaría el principio de no hacer en contra de los principios programáticos.

36 Los que les permite ahora, indubitadamente, expropiar (BAYÓN, Ariel G. y GONZÁLEZ BARLATAY, Felipe. "Los municipios de la provincia de Buenos Aires y el alcance de su potestad expropiatoria". Revista Jurídica Argentina La Ley. 2018, A, págs. 277-285.).

dictar ordenanzas impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras junto con la Asamblea de Mayores Contribuyentes), los tipos de consorcios, sociedades y cooperativas que pueden crear (arts. 43 y ss.), la reglamentación de las expropiaciones (arts. 58 y ss.), los montos de las dietas (art. 92), las funciones del Ejecutivo y el régimen de compras y licitaciones (arts. 107 y ss.); régimen de personal (art. 181); los funcionarios auxiliares del intendente (entre ellos contador, tesorero y jefe de compras arts. 185, 189 y 197); el patrimonio y los recursos (arts. 225 y 226 y ss.); el régimen de sanciones y procedimientos (arts. 224 y ss.) y las acefalías (art. 265) entre otras competencias reguladas desde la Provincia. Recientemente se ha prohibido la reelección indefinida de los intendentes municipales (Ley N° 14.836, modificatoria de la “Ley” Orgánica Municipal) en consonancia con lo establecido por la Constitución local para el/la gobernador/a³⁷. Además, existe una maraña de normas provinciales que regulan (y restringen) las competencias de los municipios que van desde el sistema de control de cuentas fijado constitucionalmente por un organismo provincial en el que los municipios no tienen injerencia en su integración ni designación de autoridades, como el H. Tribunal de Cuentas, la Ley N° 14.656 que aprueba un Régimen Marco de Empleo Municipal³⁸, el sistema obligatorio de Administrativo-Contable

37 Esta limitación, entendemos, es de dudosa constitucionalidad: las restricciones no pueden interpretarse por analogía. Existe, claro está, un malestar respecto de intendentes que reeligen durante muchos períodos, los llamados despectivamente “barones del Conurbano”, pero lo cierto es que son los “oficialismos” los que tienen siempre, independientemente del partido, mejores chances de reelegir. De todas formas, este criterio “republicanista” puede chocar contra el principio de “democracia” de cercanía: son los intendentes los más cercanos a sus ciudadanos y son éstos quienes deben validar o no su gestión en cada elección. Sobre algunos criterios para los valores y justificaciones del gobierno local y su relación con los principios de la democracia local, véase CÁCERES, Pamela. “Gobierno, Autonomía y Democracia Local. Apuntes para una teoría normativa”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 2015, núm. 12, año VI, págs. 197-215.

38 La visión de Bonecco y Saldarini respecto de esta Ley es positiva. Los autores sostienen que, en esta materia, no existe obstáculo para que el Estado provincial, en ejercicio de la autonomía originaria, trace los aspectos elementales del régimen municipal resguardando intereses que trascienden a cada municipio y que, en esta inteligencia, se encuentran por encima de cualquier poder autonómico local, el que no es absoluto. Por ello, por extralimitar estos lineamientos sobre los cuales los municipios debían regular el empleo público, entienden que el decreto reglamentario, Decreto N° 784/16, es inconstitucional. BONECCO,

que incluye los módulos de Presupuesto, Contrataciones, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público, Bienes Físicos e Inversión Pública de los municipios (RAFAM, Decreto N° 2.980/00), la Ley N° 10.806 que fija los requisitos para declaración de ciudad a pueblos o localidades de la provincia, que además, debe realizarse mediante ley provincial, entre tantas otras.

Señalamos al inicio de este apartado que esta falta de autonomía resulta constitucionalmente reprochable. Pero más aún: la autonomía dada no puede ser meramente declamatoria. En el caso “Intendente Municipal Capital s/ Amparo” en 2014, la Corte señaló que el municipio aparece en el diseño federal argentino con posterioridad a 1994, como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía y que, en el marco de la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, tienen también la de desarrollar su modelo de autonomía municipal “con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123”³⁹. Y más recientemente, en 2018, en el caso “Municipio de La Banda provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero” la Corte señaló que:

“... no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña (aunque se tratara de la provincial) ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional”.

Juan Agustín y SALDARINI, Osvaldo R. (2017). “Empleo público y autonomía municipal en el marco de la ley 14.656 de la Provincia de Buenos Aires. A propósito del dictado de su decreto reglamentario”. *Revista Derecho Administrativo*. 2017, Vol.109, págs. 111-117.

39 También en “Intendente Municipal Capital s/ Amparo” en 2014, la Corte dijo que dado que el constituyente riojano había establecido en dos artículos –el 168 y 173– las características del modelo de coparticipación municipal, la omisión del dictado de la ley que coparticipa fondos entre los municipios lesiona el diseño mismo establecido por el constituyente, y que por esa vía la provincia traspone los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de la autonomía municipal. (CSJN. Fallos 337:1263. Intendente Municipal Capital s/amparo.)

Entre esas atribuciones mínimas, el principio de la autonomía municipal se enlaza a la capacidad financiera de los municipios para ejercerla⁴⁰.

Hemos reseñado más arriba algunas investigaciones que dan cuenta que, en promedio, los recursos propios de los municipios bonaerenses se encuentran entre el 30 y 40%, y de ellos, entre un 60% y 80% de la recaudación proviene de las tasas, derechos y contribuciones. ¿Cómo financian, entonces, sus políticas los intendentes de la provincia? o, en otros términos, ¿cuál es el grado de autonomía?

Los municipios bonaerenses obtienen sus recursos de distintas fuentes: como entes autónomos pueden constitucionalmente fijar y recaudar sus propios tributos; si bien encuentran muchas limitaciones normativas, es la expresión propia y concreta de la autonomía municipal en su faz económica y financiera⁴¹. Sin embargo:

40 CSJN. Fallos 341:939. Municipalidad de la Ciudad de La Banda el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/YnJnL>.

41 Si bien hay alguna discusión respecto a esta capacidad impositiva, entendemos con García Belsunce (1982), Baistrocchi (1996), Álvarez Echagüe (2005), Muñoz (2019) entre otros, que los municipios sí tienen capacidad para crear impuestos. Sólo que, en función de las limitaciones nacidas de leyes y Convenios suscriptos por Nación y Provincia, esta capacidad es muy limitada. En el caso bonaerense, no sólo la Ley Orgánica de Municipalidades les reconoce esta facultad en su artículo 29 (aunque el 227 señala que es una denominación genérica) sino también la propia constitución local admite en el Capítulo que trata el régimen municipal la posibilidad de los Concejos Deliberantes de fijar impuestos. Como bien ha destacado Muñoz en el ámbito judicial “en muchas ocasiones, tras calificar como tasa al gravamen discutido, simplemente analizan si éste reúne los elementos que caracterizan a dicha figura, invalidándolo en caso contrario por violatorio del derecho de propiedad, sin entrar a considerar si la legitimidad del tributo podía ser defendida de encuadrarlo como impuesto, lo que, en el marco de un proceso judicial, puede justificarse por no haber planteado las partes argumentos en ese sentido. Con todo, resulta notorio que detrás de las controversias sobre el encuadre de los gravámenes locales suele encontrarse la idea de que las municipalidades tendrían facultades para fijar tasas, mas no impuestos, lo que no es exactamente así.” MUÑOZ, Pablo. “Las causas de la alta litigiosidad en materia de tasas municipales: un estudio sobre la jurisprudencia de dos tribunales supremos”. Tesis de maestría en Derecho y Economía. Universidad Torcuato Di Tella: Buenos Aires, 2019. pág 3.

“... los municipios del Conurbano solamente cuentan, como principal recurso propio, con las tasas que pueden cobrar, a las personas propietarias de inmuebles, a cambio de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), y a las empresas, por el servicio de inspección de seguridad e higiene (SeH)”⁴².

Las tasas, derechos y contribuciones generan los mayores ingresos pero, como ya indicamos, no son suficientes para su sustentabilidad ya que no llegan ni a cubrir el 50% de sus gastos.

Otra fuente posible de los recursos proviene de la Nación: no suele ser un ingreso relevante, pero es importante identificarlos por cuanto su transferencia, mayoritariamente, es discrecional⁴³.

Por último, los recursos pueden ser de origen provincial y éstos ser de libre disponibilidad o encontrarse afectados. Como ya señalamos, en el ámbito

42 MARTÍNEZ, Carlos. *El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018) para el conurbano, no alcanza*. Observatorio del Conurbano Bonaerense: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018. pág. 2. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.d/38Zue>. Y con acierto señala que dado los escasos fondos propios de los municipios, los recursos originados en estas tasas deben ser redestinadas no sólo a cubrir esos gastos sino que se redistribuyen a solventar la multiplicidad de tareas que hoy llevan a cabo. Por nuestra parte, agregamos que esta necesidad de generar nuevos ingresos hace que mucho de ellos “caigan” en la trampa de crear tasas con carácter impositivo (sin contraprestación). Bennardis también señalaba que “cuando se compara la recaudación de la tasa con el costo del servicio, se deduce que esta incluye un “impuesto implícito o encubierto”. BENNARDIS, Adrián. “Gestión Municipal en el Conurbano Bonaerense”. En: BLUTMAN, Gustavo (compilador). *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad*. Serie Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas: Universidad de Buenos Aires, 1999, pág. 11. [Fecha de consulta: 10/03/2020]. Disponible en: <https://url2.cl/TCVGs>.

43 Normalmente no sobrepasa un dígito porcentual del total de ingresos. Sin embargo, estas transferencias discrecionales o planes de obras directamente ejecutadas por la Nación en asuntos estrictamente locales pueden ser muy importantes. Por ejemplo, según el informe del Centro de Estudios Metropolitanos, en 2017, las transferencias y obras de Nación sobre el municipio de Quilmes duplicaron su propio presupuesto. GOLA, Leonardo y SCHIAVI, Marcos. “La coparticipación provincial bonaerense”. Serie Documentos Cem N°6 – agosto 2017. [Fecha de consulta: 10/04/2020]. Disponible en: <https://url2.cl/VszMf>.

bonaerense, para la gran mayoría de los municipios los ingresos más importantes provienen de la provincia y éstos llegan a través de distintos esquemas de reparto.

El porcentaje más grande de los recursos que llegan de la Provincia de Buenos Aires a sus municipios son mediante la coparticipación directa y automática⁴⁴. La norma vigente que regula el sistema de redistribución impositiva es la Ley N° 10.559⁴⁵ de 1987, aunque ha sido varias veces modificada. Dicha ley fija la coparticipación del 16,14% de ingresos provinciales percibidos en concepto de impuestos sobre los Ingresos Brutos no descentralizados al ámbito municipal, Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a los Automotores, Impuesto de Sellos, Tasas Retributivas de Servicios y Coparticipación Federal de Impuestos en base a los siguientes criterios de distribución e indicadores⁴⁶:

- a) El 58% entre todas las Municipalidades de acuerdo a lo siguiente:
 - 1. 62% en proporción directa a la población⁴⁷.

44 La coparticipación de impuestos deviene en un sistema de coordinación financiera necesario cuando, en un sistema federal como el nuestro, existen varias jurisdicciones (niveles) con potestades tributarias propias. Pero además, "... en los países federales que no existe correspondencia entre las necesidades de gasto de los niveles de gobierno y sus posibilidades de recaudar, ... debe recurrirse a algún sistema de transferencias verticales tendiente a compensar esta diferencia. Que permiten también compensar diferencias horizontales, surgidas por la existencia de regiones más ricas que otras." (Catalano). Es decir, la coparticipación no sólo permite ordenar sino también mejor distribuir los ingresos en función de las necesidades. (CATALANO, Constantino Iván. La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley 13.010. Tesis de maestría en Finanzas públicas. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2010. pág. 8 [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31734).

45 ARGENTINA. Buenos Aires. Ley 10559. Normativa sobre Coronavirus (COVID-19). [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>

46 También hay una referencia a la coparticipación en la explotación de Casinos que le corresponda a la Provincia por aplicación de los Convenios vigentes entre ésta y la Lotería Nacional.

47 Para los Municipios de la Costa, Pinamar, Villa Gesell y Monte Hermoso se tomará como población la resultante de la suma de los residentes permanentes en el lugar, más la doceava parte del caudal turístico receptado en cada uno de los Municipios a lo largo del año base, el que se calculará de acuerdo a los datos suministrados por la Subsecretaría de Turismo.

2. 23% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria *per capita*, ponderada por la población⁴⁸.
3. 15% en proporción directa a la superficie del Partido;
- b) El 37% entre las municipalidades que posean establecimientos oficiales para la atención de la salud –con o sin internación;
- c) El 5% entre las municipalidades que cubrieran servicios o funciones que cubriría la provincia pero que por ser netamente municipales fueron transferidas por aplicación del Decreto–Ley 9.347/79 y sus modificatorias⁴⁹, excepto del sector salud pública, en función de la participación relativa que cada comuna tuvo en el ejercicio del año 1986.

En este sistema de coparticipación es el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, como autoridad de aplicación, quien tiene la responsabilidad de la distribución y cálculos de la coparticipación⁵⁰. No existe organismo multilateral, tal como la Comisión Federal de Impuestos a nivel nación–provincias, lo cual es otro dato relevante acerca de la limitación de la autonomía municipal⁵¹.

Existe también para los municipios la posibilidad de obtener fondos de origen provincial mediante la descentralización administrativa tributaria au-

48 Para este cálculo se toman como referencia las tasas de: Alumbrado, Limpieza y Conservación de la vía pública; Inspección de Seguridad e Higiene; Conservación, reparación y mejorado de la Red Vial Municipal y Control de Marcas y Señales.

49 ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto–ley 9347/1979). [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9347.html>

50 “El complejo entramado institucional por el que circula toda la información que permite la elaboración del coeficiente no tiene como contrapartida un sistema de fiscalización y control de los datos por parte de una instancia institucional superior, como la Legislatura provincial o el Tribunal de Cuentas de la provincia. La Legislatura solamente se ocupa de verificar y fiscalizar en la presentación del presupuesto provincial los cálculos vinculados a la distribución primaria. Es decir, controla que se prevea la transferencia del 16,14% de la masa coparticipable provincial a los municipios, en función de lo determinado por la ley, pero no hace ningún control sobre la distribución secundaria.” (LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos R.; GRINBERG Irene y MANGAS, Martín. Op. cit., pág. 58).

51 Todo conflicto, en consecuencia, debería judicializarse.

torizada por el artículo 10 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 10.397 y modif.) previa suscripción de convenios con el Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, percibiendo éstos un porcentaje de la distribución sobre la recaudación obtenida. En este caso, los montos son de libre disponibilidad.

4. Los recursos con asignación específica a los municipios bonaerenses

Mientras los fondos provinciales coparticipables son de libre disponibilidad, es decir, las autoridades municipales pueden dar el destino que mejor crean a través de sus ordenanzas presupuestarias, otro porcentaje de fondos se asignan con una afectación específica, esto es, son condicionados. En este caso el grado de decisión de los municipios es restringido y limita su capacidad y autonomía.

Cuando existe un fondo con afectación específica, ese gasto ha de cumplirse en su integralidad; el fondo es un piso y no un techo por lo que si los fondos no son suficientes, los gastos deben cubrirse con las rentas generales; a la inversa, si hay superávit, no se autoriza su reasignación⁵².

El primer diseño legal con este esquema es identificado por Catalano con la Ley N° 13.101 que:

“... además de la descentralización de responsabilidades de cobro de impuestos provinciales, [determinó la] fijación de destinos específicos de gasto para algunos recursos, con la creación de Fondos especiales”⁵³.

52 En este sentido se ha dicho que “La inconveniencia de afectar recursos, surge porque puede darse el caso que determinados gastos de prioridad menor, se realicen debido a que tienen recursos afectados, mientras gastos de prioridad mayor carecen de financiamiento”. Resulta claro que la prioridad la fija quien afecta los recursos. SANTILLÁN, María Florencia. Presupuesto Público. Tesis. Universidad Nacional de la Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. 2015. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tesis/e_sanpre306.pdf

53 CATALANO, Constantino Iván. Op. cit., pág. 26. Sin perjuicio de reconocer que es la norma central de este esquema de reparto, como veremos en el cuadro siguiente, ya existían normativas anteriores que aún están vigentes.

Sin embargo, el esquema vigente reconoce su primer antecedente en el año 1977 cuando el creado Sistema de Atención Médica Organizada (SAMO) mandaba que los fondos que les ingresaran a los municipios deban ser destinados a financiar gastos de funcionamiento e inversiones menores de capital⁵⁴.

Con la Ley N° 12.108⁵⁵ de promoción y fiscalización del deporte de 1988, los recursos del Fondo Provincial del Deporte que pudieren derivarse a organismos oficiales municipales se destinan a la asistencia del deporte en general (social, escolar, federado), a la capacitación de científicos, técnicos y deportistas, a la construcción, ampliación y mantenimiento de instalaciones deportivas.

La Ley N° 13.010 genera un esquema más complejo de fondos y asignaciones. En el caso del Impuesto Inmobiliario Rural es administrado por los municipios de conformidad a los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria que se celebren, creando dos fondos específicos para Mantenimiento y Obras Vial y para Programas Sociales y Saneamiento Ambiental. En esa misma ley se crea un Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos alimentado con los impuestos sobre los Ingresos Brutos de contribuyentes que hayan tenido ingresos que no superen la suma de pesos novecientos mil (\$ 900.000). Aquellos municipios que suscriban los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria administrarán los fondos ingresados, aunque la distribución y asignación también se encuentra pautada según porcentajes preestablecidos. Este esquema continuó incrementándose con leyes posteriores. Así, la Ley N° 13.163, que crea el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental, asigna los ingresos con destino a servicios de Asistencia Social y al tratamiento y disposición final de residuos.

La Ley N° 13.178 que regula la venta de bebidas alcohólicas a destina el 50% la percepción del canon anual básico provenientes de las licencias a los Municipios para el financiamiento de las funciones de fiscalización y control así

54 ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto-Ley N° 8801/77. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/ccaa/boib/2020/010/i01839-01856.pdf>. ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto 1158/1979. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/79-1158.html>.

55 ARGENTINA. Buenos Aires. Ley 12108. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12108.html>.

como a programas de educación, capacitación y prevención de las adicciones.

También las asignaciones específicas le han venido impuestas por leyes nacionales a las provincias y a los municipios. Así, el Decreto Nacional de Necesidad y Urgencia N° 206/09⁵⁶ que creó el Fondo Federal Solidario,

“... con la finalidad de financiar, en Provincias y Municipios, obras que contribuyan a la mejora de la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con expresa prohibición de utilizar las sumas que lo compongán para el financiamiento de gastos corrientes”.

Por Ley N° 13.976 de la provincia se determinó que los municipios deberían adherir a la ley y asumir el compromiso de destinar los fondos exclusivamente, a las finalidades establecidas para que les sean transferidos los fondos.

Otro caso fue el de la Ley nacional N° 26.075⁵⁷, que propició el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre otros fines, a los de:

“h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional”.

La Ley local N° 15.078, determinó los montos y porcentajes a asignar y determinó que la Dirección General de Cultura y Educación pueda dictar las normas complementarias.

Pero las afectaciones no surgen sólo de las leyes. También se ha introducido

56 ARGENTINA. Decreto 206/2009. Fondo federal solidario. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151520/norma.htm> Esta norma fue derogada en 2018 Decreto, también de Necesidad y Urgencia, N° 756/18 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/313449/norma.htm>. Sin embargo, como nuestro análisis contiene datos de 2017, también la hemos identificado.

57 Ley 26.075. Educación. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>

esta modalidad en convenios de transferencia de fondos desde la administración provincial a los municipios. Así, por Resolución N° 110/10 del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la regulación el Programa de Responsabilidad Social Compartida Envión, se introduce una cláusula que determina la aplicación de los fondos transferidos⁵⁸. Algo similar sucede con el Decreto N° 898/16 que aprueba el Convenio SAME Provincia con los municipios⁵⁹.

Más recientemente, con el nuevo gobierno provincial se impulsó una nueva ley de emergencia, la Ley N° 15.165 que declara el estado de emergencia social, económica, productiva, y energética en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, creó en su artículo 27 el Fondo Municipal para Convenios de Infraestructura, destinado a financiar total o parcialmente obras municipales de infraestructura cuya distribución también será conforme al Coeficiente Único de Distribución Ley N° 10.559 (texto ordenado según Decreto N° 1.069/95). Por Decreto N° 142/20, se estableció que dichos recursos

“... deberán ser destinados por los Municipios al financiamiento –total o parcial– de obras municipales de infraestructura. En ningún caso, el Municipio podrá utilizar los fondos percibidos para financiar gastos corrientes u operativos”⁶⁰.

Como puede advertirse, el uso de este tipo de esquema de reparto ha sido creciente y sin pausa. Pero también puede verse que este complejo entramado de leyes, le asigna a los municipios fondos para atención médica, capacitación de científicos, técnicos y deportistas y para la construcción, ampliación y mantenimiento de instalaciones deportivas; para el mantenimiento y a la realización de obras de la red vial provincial de tierra; para el tratamiento y disposición final de residuos; para la atención de servicios de asistencia social; para

58 Véase cláusula quinta del Convenio. ARGENTINA. Buenos Aires. Resolución 110/2010 [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/mds-10-110.html>

59 ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto 898/2016 [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en:<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-898.html>

60 ARGENTINA. Decreto N° 142/20. Instituto Nacional de Vitivinicultura. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://url2.cl/5BQ3a>.

la fiscalización y control y programas de educación, capacitación y prevención de las adicciones; para infraestructura, equipamiento y gastos de funcionamiento del sistema de control y seguridad vial; para atender la infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial o para fortalecer la educación técnica y la formación profesional, entre otros. Estas son funciones ciertamente locales pero también provinciales, en concurrencia.

5. Conclusiones

Luego del estudio de las transferencias de fondos con asignación específica de la Provincia de Buenos Aires a sus municipios, creemos haber podido dar cuenta de alguno de los caracteres del funcionamiento fiscal bonaerense.

El art. 123 de la Constitución Nacional ha remarcado la trascendencia del órgano municipal en el diseño federal argentino y su caracterización como el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía⁶¹. También hemos recordado que desde 1989 la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el carácter autónomo de los municipios “aun prescindiendo de las prescripciones concretas de las constituciones provinciales vigentes”. Esto permite abstraernos de las limitaciones normativas que hoy impone la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las que no podrían coartar las autonomías dadas por el artículo 123 de la Constitución Nacional a los municipios.

Afirmamos que las autonomías dadas a los municipios no son absolutas⁶² pero señalamos que en 2014 también el máximo Tribunal en el caso “Intendente

61 Véase esta interpretación en CSJN. Causa 599/2016/RH1 “Municipio de La Banda provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero” de 2018.

62 Este criterio ya ha sido reconocido en la interpretación del máximo Tribunal de nuestro país. En “Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín” de 2004, el Procurador sostuvo que la reforma de 1994 no confiere a los municipios el poder de reglar las materias propias sin sujeción a límite alguno. En efecto, entendió que la autonomía constitucional de los municipios en los órdenes “institucional, político, administrativo, económico y financiero” que las provincias deben asegurar, está sujeta a la reglamentación que éstas realicen en cuanto a su “alcance y contenido”, argumento que hizo suyo la Corte (Fallos, 327:4103). Puede verse el fallo en CSJN. Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://url2.c/UZWFk>.

Municipal Capital s/Amparo” determinó que las provincias deben diseñar el modelo de autonomía municipal “con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el artículo 123” porque si los municipios se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña –aunque se tratara de la provincial– ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional.

Hemos indicado más arriba que muchos de los destinos de esos fondos con asignación específica son materias que tanto pueden ser de los municipios como de la provincia. No significa esto que pretendamos que esos fondos sean absorbidos, modificación legislativa mediante, por la provincia sino todo lo contrario: cada uno de los actores del federalismo argentino debe tener capacidad y recursos efectivos para realizar su función y cada uno, asumir las responsabilidades políticas inherentes a la decisión de cómo invertir esos recursos.

Resulta evidente que la actual Constitución provincial de Buenos Aires limita la autonomía institucional, político y administrativa de sus municipios mermando las posibilidades del desarrollo de democracias locales que resistan los tradicionales procesos de centralización. Hemos indicado cómo diversas normas, pero particularmente su Ley Orgánica Municipal, restringen con detalladas reglamentaciones los alcances de sus intereses y servicios locales, funcionarios y cantidad de concejales, bases de actuación, procesos de compras, etc. Pero nuestra tesis central es que no son suficientes estas autonomías: ellas deben complementarse (en verdad estar todas presentes) junto con la autonomía económico financiera⁶³.

Indicamos las distintas fuentes de ingresos que tienen los municipios. El sólo hecho de que el mayor porcentaje de sus ingresos provengan de la provincia (y no de fondos con origen en sus propias facultades tributarias) nos alerta acerca de la inviabilidad económica de los municipios bonaerenses. Que esta dependencia sea una nota del federalismo económico argentino (y que a su vez muchas de las provincias dependan para sus gastos corrientes de las transferencias de la Nación), no debe opacar este dato. Esta necesidad condiciona los posibles

63 En efecto, como señalaba Ábalos, sigue siendo gran deuda pendiente la distribución de competencias tributarias entre las provincias y los municipios a través de reglas presupuestarias claras, con recursos previsibles. ÁBALOS, María Gabriela. “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”. Op. cit.

acuerdos interjurisdiccionales a una necesidad de supervivencia para los municipios en lugar de ser verdaderos esquemas de coordinación de políticas públicas⁶⁴.

De la actual Ley N° 10.559 de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires, que es automática, deriva el mayor porcentaje de los fondos municipales. Sin embargo, dada las críticas que tiene el sistema y la falta de actualización integral desde 1987 a la fecha, esta norma puede devenir inconstitucional y es necesaria su urgente reforma integral⁶⁵. En efecto el hecho de que el organismo encargado de hacer efectiva la distribución de fondos entre los municipios continúe, luego de veinte años, incumpliendo su obligación de actualizar los índices pone en entredicho de manera irrazonable y arbitraria el esquema ideado por el constituyente y el legislador provincial y una grave afectación en su autonomía, lo que encierra una evidente gravedad institucional.

Ahora bien, mientras la discusión de validez de la ley provincial de coparticipación debe pasar por el matiz del análisis (y probanza) de la irracionalidad y gravedad institucional, en cambio, el reproche a la validez de la asignación específica de fondos de la provincia de Buenos Aires a sus municipios resulta más evidente. Que sea un tercero quien defina en qué deben gastarse los recursos no sólo afecta principios de ejecución presupuestaria –reconocidos en las leyes de administración financiera de la nación y provincia –sino que limita la ya débil capacidad de decisión de las autoridades locales. En verdad, la decisión de otra jurisdicción sobre qué y cuánto gastar, que opera como una mera descentralización del gasto, termina condicionando jurídica y políticamente a quien gasta/ejecuta; lo hace jurídica y políticamente responsable ante órganos del propio ente que descentraliza el gasto.

Resulta claro también que cuando un fondo es afectado a un destino específico para que otra institución lo ejecute, aquél quien definió a qué destino y con qué porcentaje, ese es quien verdaderamente gobierna. De allí que aunque la constitución provincial se adecue a los preceptos de la

64 Como sostienen Gutiérrez y Alonso "Una alta autonomía financiera y una alta flexibilidad del gasto estimularían la autonomía en la generación de políticas locales y desincentivarían la coordinación con otras jurisdicciones y también, puede presumirse, con actores no estatales". GUTIÉRREZ, Ricardo A. y ALONSO Guillermo. Op. cit., pág. 66.

65 Ver CSJN. Fallos 341:939. Op. cit.

constitución nacional –o algún intendente quiera hacer valer judicialmente su autonomía– estas normas van a condicionar económicamente a un municipio política, administrativa e institucionalmente “autónomo”.

Estas restricciones jurídicas, políticas y económicas limitan el desarrollo local; el municipio es la mejor escala para el conocimiento directo de las necesidades; para promover la participación y la que genera mayor derrame sobre los proveedores y actores de la ciudad. En efecto, como ya hemos señalado, la intrínseca heterogeneidad de los municipios bonaerenses hace que toda decisión general impuesta desde la gobernación provincial tienda a introducir desvíos, injusticias y gastos innecesarios.

La provincia de Buenos Aires mantiene una deuda, no sólo económica, sino jurídico-política con sus propios municipios y ciudadanos para que el impacto de decisiones exógenas no afecten las ya sobrecargadas espaldas de las políticas locales.

Bibliografía

- ÁBALOS, María Gabriela. “Cuentas pendientes de la autonomía municipal en la Argentina”. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 2017, A, págs. 881-895.
- ÁBALOS, María Gabriela. “Facultades impositivas municipales en el contexto federal”. *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 2015, F, pág. 606-662.
- AGOSTO, Walter. “La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película”. Documento de políticas públicas. CIPPEC 2017. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.cj/KRZjD>.
- ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto 1158/1979. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/79-1158.htm> ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto 898/2016 [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/16-898.html>
- ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto-ley 9347/1979). [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-9347.html>
- ARGENTINA. Buenos Aires. Decreto-Ley N° 8801/77. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://www.boe.es/ccaa/boib/2020/010/i01839-01856.pdf>.
- ARGENTINA. Buenos Aires. Ley 10559. Normativa sobre Coronavirus (COVID-19). [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10559.html>

- ARGENTINA. Buenos Aires. Ley 12108. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-12108.html>.
- ARGENTINA. Buenos Aires. Resolución 110/2010 [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/mds-10-110.html>
- ARGENTINA. Decreto 206/2009. Fondo federal solidario. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151520/norma.htm>.
- ARGENTINA. Decreto N° 142/20. Instituto Nacional de Vitivinicultura. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://url2.cl/5BQ3a>.
- ARGENTINA. Ley 26.075. Educación. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- ARGENTINA. Ley N° 13.210.
- BARRERA BUTELER, Guillermo. *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ed. Ciudad Argentina. 1996.
- BAISTROCCHI, Eduardo. "La autonomía de los municipios de provincia: sus posibles consecuencias tributarias". *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 1996, D. págs. 1173-1197.
- BAYÓN, Ariel G. y GONZÁLEZ BARLATAY, Felipe. "Los municipios de la provincia de Buenos Aires y el alcance de su potestad expropiatoria". *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 2018, A, págs. 277-285..
- BENNARDIS, Adrián. "Gestión Municipal en el Conurbano Bonaerense". En: BLUTMAN, Gustavo (compilador). *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipio y Universidad*. Serie Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas: Universidad de Buenos Aires, 1999. [Fecha de consulta: 10/03/2020]. Disponible en: <https://url2.cl/TCVGs>.
- BONECCO, Juan Agustín y SALDARINI, Osvaldo R. (2017). "Empleo público y autonomía municipal en el marco de la ley 14.656 de la Provincia de Buenos Aires. A propósito del dictado de su decreto reglamentario". *Revista Derecho Administrativo*. 2017, Vol. 109.
- CÁCERES, Pamela. "Gobierno, Autonomía y Democracia Local. Apuntes para una teoría normativa". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 2015, núm. 12, año VI, págs. 197-215.
- CARMONA, Rodrigo y ANZOATEGUI Mirtha. "Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense". En: ROFMAN, Adriana. *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*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2010.
- CATALANO, Constantino Iván. *La potestad tributaria municipal en la provincia de Buenos Aires. Experiencia de la descentralización de la administración tributaria realizada por ley 13.010*. Tesis de maestría en Finanzas públicas. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2010. [Fecha de

- consulta: 18/04/2020]. Disponible en: sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31734.
- CIAFARDINI, Mariano. "Prólogo". En: SCHLEIDER Tobías y CARRASCO M. Eugenia (eds.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Buenos Aires: ILSED, 2016.
- CRAVACUORE, Daniel. "Gobiernos locales en Argentina". En: RUANO DE LA FUENTE, José Manuel y VIAL COSSANI, M. Camilo (eds). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile, 2016.
- CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio y VILLAR, Alejandro. *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2007. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- CSJN. Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: <https://url2.c/UZWfK>.
- CSJN. Causa 599/2016/RH1 "Municipio de La Banda provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Santiago del Estero" 2018.
- CSJN. Fallo 320:162. Telefónica Argentina c/ Municipalidad de General Pico. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/lq9G9>.
- CSJN. Fallo 334:1113. Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima (Edenor SA) c/ Municipalidad de Pilar p/ acción declarativa de inconstitucionalidad. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/p7iKt>.
- CSJN. Fallo 337:1263. Intendente Municipal Capital s/amparo.
- CSJN. Fallo 341:939. Municipalidad de la Ciudad de La Banda el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/conflicto entre poderes públicos. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/YnJnl>.
- CSJN. Fallo 304:1186.
- CSJN. Rivademar Ángela D. B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario". *Revista Jurídica Argentina La Ley*. 1989, C. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/VcAY3>
- Dictamen de la Procuración. Empresa distribuidora y comercializadora norte (recurso extraordinario). [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.c/m5YRv>; y la sentencia en CSJN.
- FLORES, Héctor; GIL, Martín; IPARRAGUIRRE, Estela y ALTAVILLA, Cristian. "Las decisiones del gasto público y el rol de los municipios en el desarrollo local en Argentina. Un abordaje desde la autonomía municipal y los actores sociales y políticos (2004-2006)". *Revista Terra*. 2016, núm. 4.
- GARCÍA DELGADO, Daniel. "Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local*.

- Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: UBA, 1997. p. 13-42 p. 2.
- GOLA, Leonardo y SCHIAVI, Marcos. "La coparticipación provincial bonaerense". *Serie Documentos Cem* N°6 – agosto 2017. [Fecha de consulta: 10/04/2020]. Disponible en: <https://url2.cj/VszMf>.
- GUILIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*. 5ª. ed.; Buenos Aires: Depalma, 1993. Tomo I.
- GUTIÉRREZ, Ricardo A. y ALONSO Guillermo. "Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas". *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. 2019, Vol. 18, págs. 57-80.
- HERNÁNDEZ, Antonio María. "Municipio, relaciones interjurisdiccionales y desarrollo sustentable". *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. 2001, núm. 7, pág. 85-138.
- LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos R.; GRINBERG Irene y MANGAS, Martín. *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013.
- LOSA, Néstor y COHN, Silvia. *Atribuciones municipales y deberes de los ciudadanos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.
- MANGAS, Martín; LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro y MARTÍNEZ, Carlos Rodolfo. "La situación fiscal de las ciudades argentinas". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 2016, núm. 14, año VII.
- MARIENHOFF, Miguel. "La 'autonomía' de la ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994". *Revista Jurídica El Derecho*. 1995, núm. 164, pág. 1113-1130.
- MARTÍNEZ, Carlos. *El rol del gobierno provincial en el financiamiento de los municipios (2013-2018) para el conurbano, no alcanza*. Buenos Aires: Observatorio del Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018. pág. 2. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <https://url2.cj/38Zue>.
- MUÑOZ, Pablo. *Las causas de la alta litigiosidad en materia de tasas municipales: un estudio sobre la jurisprudencia de dos tribunales supremos*. Tesis de maestría en Derecho y Economía. Universidad Torcuato Di Tella: Buenos Aires, 2019.
- OBSERVATORIO DEL ESTADO PROVINCIAL. *Transferencias de Nación a municipios de la Provincia de Buenos Aires. Impacto en la distribución*. Instituto Patria, 2018. [Fecha de consulta: 13/12/2019]. Disponible en: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/TRANSFERENCIAS-DE-NACION-A-MUNICIPIOS-PBA-25-7.pdf>.
- PIFFANO, Horacio Luis P. *Análisis económico el derecho tributario*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2012. eBook.
- RECA, Pablo. "La situación del municipio en la provincia de Buenos Aires –crónica de una involución–". *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. 2005, año 12, núm. 45.

- RODRÍGUEZ GAMES, Nicolás. "Gobiernos locales y seguridad pública". En RODRÍGUEZ GAMES, Nicolás, FERNÁNDEZ Santiago y SAIN Marcelo (ed.) *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: UMET., 2016.
- SANTILLÁN, María Florencia. *Presupuesto Público*. Trabajo final de graduación de Técnico administrativo contable impositivo. Santa Rosa: Universidad Nacional de la Pampa, Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas. 2015. [Fecha de consulta: 18/04/2020]. Disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/rdata/tesis/e_sanpre306.pdf