

**DISERTACIÓN DEL DR. HÉCTOR B. VILLEGAS DICTADA EN LA
ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
CÓRDOBA CON FECHA 4 DE MAYO DEL 2000.**

**TEMA:
"LA CUESTION MUNICIPAL EN LA ARGENTINA"**

He decidido utilizar el prestigioso auditorio que me brinda esta corporación para referirme a un tema que me viene preocupando desde hace algunos años.

Como abogado especialista en defensas tributarias, mi actuación en general consistió en la defensa de contribuyentes contra las pretensiones de los distintos fiscos y entre ellos el municipal.

No obstante, en los últimos 5 años he advertido que los consultantes municipales se fueron incrementando con el paso del tiempo.

En algunos casos las consultas pasaron a convertirse en un asesoramiento permanente, pero lógicamente dirigido a aquellos municipios de cierto nivel de recursos.

Estas comunas son una ínfima minoría dentro de los más de mil quinientos municipios de la Argentina y de la gran cantidad que se encuentra en Córdoba. La crisis económico - financiera que viene sufriendo el país se ha extendido como epidemia a todos sus rincones. No se sabe a ciencia cierta cual es la deuda global de los municipios de provincia porque el 90% de ellas cuentan con sistemas administrativos tan elementales que impiden toda tarea estadística.

En la actualidad muchos municipios están a las puertas de la quiebra: presupuestos insuficientes, déficit crónico, ineficiencia en la prestación de los servicios a su cargo, etc.

En los periódicos del día 2 de Mayo del corriente año 2000 acabamos de leer que la municipalidad cordobesa de Río Segundo se ha declarado en cesación de pagos. Sus recursos ya no alcanzan para pagar a empleados y proveedores. Pero esta situación no es nueva. A mediados de 1996 el intendente de Capitán Sarmiento (Provincia de Buenos Aires) se vio obligado a cerrar las puertas del municipio porque no podía pagar salarios y hacer frente a sus restantes gastos. A los pocos días, otras 25 comunas bonaerenses cayeron en la misma situación. En ese entonces el gobierno de la provincia de Buenos Aires que contaba con ingresos abundantes merced a su fondo especial otorgado por la ley de coparticipación y pudo solucionar provisoriamente con ayudas dinerarias la crisis. Pero, como estamos viendo en el presente, este tipo de soluciones no hizo otra cosa que prolongar la agonía.

Lo que ocurre es que en la cadena que comienza con el Gobierno Nacional y sigue con provincias y municipios, éstos

últimos representan el eslabón más débil en materia financiera.

En la Argentina, el sistema tradicional de financiación comunal ha sido mediante la coparticipación. Éste aporte representa aproximadamente entre el 45 y 99 por ciento de los ingresos de la mayoría de las municipalidades de provincias. En épocas inflacionarias, recordemos que todos los males los "curaba" la inflación y la falta de recursos era solucionada con la máquina de fabricar billetes.

Esto fue un cáncer que fue creciendo dentro de la economía argentina hasta transformarse en las terribles hiperinflaciones de los años 1989 y 1990.

Instaurada la convertibilidad la situación general del país pareció estabilizarse, pero ello fue tan solo una ilusión. A principios de 1995, México sufrió un cataclismo en sus finanzas que fue denominado "efecto tequila".

Nos vimos enfrentados, a partir de ese acontecimiento, con una recesión que se agrava día a día.

Esto ha erosionado la recaudación del país a grado tal que aún con los abultados incrementos en la carga impositiva que para el año 2000 ha establecido el gobierno nacional, la recaudación ha entrado en una caída vertiginosa. Esto incide notablemente en los municipios porque implica una importante merma en los montos que perciben en concepto de coparticipación.

Algunas comunas han logrado elevar eficientemente la recaudación de sus ingresos propios para hacer frente a esta situación recesiva. Pero son las menos. La mayoría de los municipios no tienen inspectores que realicen fiscalizaciones ni organizaciones administrativas internas que permitan detectar a los contribuyentes que no pagan aún teniendo los medios económicos para hacerlo.

Se ha dicho con razón que el municipio es la gran cenicienta de la tributación en la República Argentina.

Y esto es grave por imperio de las necesidades, por ausencia de otros responsables o por la natural accesibilidad que impone la cercanía. Los municipios se transforman en el primer escenario de todos los temas comunitarios.

Mas allá de las competencias que marca la ley, el vecino acude a la municipalidad por todas sus demandas vinculadas a las necesidades públicas.

Su rol es difícil. La Nación puede delegar o transferir responsabilidades a las provincias, como de hecho ha ocurrido y las provincias han adoptado la misma actitud con los municipios.

Pero no es posible a la municipalidad repetir el esquema porque tiene delante la trinchera social. Sus demandantes son vecinos de carne y hueso, nombres propios, caras conocidas, vidas compartidas y circunstancias similares frente a las cuales naufragan todas las razones legales.

Frente a esta pirámide de responsabilidades exigidas por la población, se contraponen la pirámide invertida de los

recursos. La Nación recauda lo mas, la Provincia lo medio y para la Municipalidad quedan los restos (algo así como los huesos para el perro).

Todo esto parte de un concepto equivocado sobre asignación de funciones y recursos, que coloca a nuestro país en el sentido diametralmente opuesto al que puede verse en otros países con mayor o igual desarrollo económico.

Las modernas democracias occidentales han comprendido que el municipio, al ser el órgano de gobierno que más cerca está de la gente, es el que conoce mejor sus necesidades. En virtud de ello se le asignan funciones de crear hospitales, escuelas, jardines infantiles y geriátricos y que desplieguen toda otra serie de acciones a favor de la comunidad. Pero claro esta. Junto a las funciones se acompañan los recursos suficientes y de tal manera las comunas cumplen una función cuya eficiencia no esta al alcance de la Nación ni de la Provincia.

En nuestro país sucede a la inversa. Se emplea el argumento de que al estar mas cerca de los vecinos los municipios conocen mejor sus necesidades. En base a esto se les transfieren servicios públicos de ineludible cumplimiento como son aquellos atinentes a la salud pública, educación, salubridad y otras muchas funciones.

Basta leer la Constitución de la provincia de Córdoba en su artículo 166 inc. 7 para observar azorados la casi infinita cantidad de materias que se pone a cargo de los municipios.

Pero el problema es que tales funciones no van acompañadas de los recursos correspondientes.

La Nación y las Provincias han formalizado una convención institucional interna mediante lo que se denomina ley - convenio.(la ley de coparticipación)

Allí han establecido como se distribuyen los ingresos producidos por los distintos tributos que se recaudan en el país.

Este sistema de coparticipación ha tomado estado constitucional al haber sido instituido por la reforma de 1994 según el artículo 75 inc.2. Pero ocurre que mediante esta distribución de potestades fiscales, la Nación y las Provincias se han apropiado de las principales materias imponibles prácticamente sin resquicios.

Las fuentes de la tributación, que son el ingreso en sus diversas manifestaciones, el patrimonio y el consumo están monopolizadas por los entes mayores y como consecuencia, los municipios se han quedado prácticamente sin materias imponibles a su alcance. En palabras más sencillas: **ya no quedan terrenos baldíos**. Para lograr recursos propios los municipios deben recurrir a tasas que muchas veces se encuentran desdibujadas y que son materia de fuerte resistencia por lo contribuyentes.

Pero de no acudir a estos recursos, a los municipios no les quedaría otro camino que cerrar sus puertas como ya lo están haciendo varios de ellos.

El problema es grave y no ha sido debidamente atendido en toda su magnitud. Sabemos que desde 1996 se está adeudando al pueblo argentino una ley de coparticipación. Dentro de los parámetros que la Constitución reformada en 1994 ha establecido para que el sistema sea justo, ha preceptuado que la distribución de recursos debe hacerse **en relación a las competencias, servicios y funciones** de las partes participantes. Y en una posterior cláusula de indudable importancia, la Carta Magna reformada ha establecido que **no habrá transferencia de competencia, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos**. Este concepto es el correcto pero advertimos que entre los participantes de los fondos a distribuir no se encuentran los municipios. Para ellos la ley de coparticipación establece solamente prohibiciones y recomendaciones a las provincias para que produzcan derogaciones de algunas de sus tasas.

Lamentablemente la misma actitud se observa en los Proyectos de nueva ley coparticipación que han llegado a nuestras manos. Los municipios siguen siendo inexistentes para la distribución de ingresos públicos en la Argentina. Vuelvo a reiterar que éste es un camino muy peligroso y que puede conducir a consecuencias graves.

Dentro de estas realidades nos parece un acierto la iniciativa que han tomado varias comunas y el gobierno provincial de promover la formación de Entes intercomunales descentralizados.

La idea consiste en que diversos municipios se unan en diversas regiones, con el mayor equilibrio posible, y que creen estos Entes cuya misión será la de reducir gastos, organizar administrativamente a los municipios, proveerlos de un adecuado sistema informático y hacer todo lo conducente para lograr que recauden sus propios ingresos, que al menos en una primera etapa debería estar a cargo, tanto en su etapa administrativa como en el de su ejecución, de los Entes arriba mencionados con la esperanza de que se capaciten técnicos propios de las comunas para que puedan emprender una recaudación eficiente de sus ingresos, o al menos una colaboración que facilite la misión que los entes deberían cumplir.

No obstante no todo es color de rosas. Una vez lanzada la idea comienzan a advertirse reparos de distinta índole, divergencias derivadas de los distintos signos partidarios a los que pertenecen los órganos de gobierno de los municipios y otra serie de dificultades que no serán fáciles de soslayar.

Sé que todos ustedes deben estar preocupados por sus respectivos asuntos y por la situación general del país. Lamento profundamente haber sido la causa de añadirles un motivo más de preocupación.

Pero puedo asegurarles que la situación municipal es grave y que se irá deteriorando cada vez más de no encararse seriamente su solución.