

Territorios en construcción

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto

Mabel Manzanal
Mariana Arzeno
Beatriz Nussbaumer
(Compiladoras)

**Arqueros, Arzeno, Cowan Ros,
García, Manzanal, Nardi,
Nussbaumer, Pereira y Villarreal.**

Prólogo de Rodolfo Bertonecello

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



EDICIONES
ciccus

Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos
PICT 08811, FONCYT; UBACyT F009; y PIP 5459, CONICET.



Territorios en construcción : actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto / Mabel Manzanal ... [et al.] ; compilado por Mabel Manzanal ; Mariana Arzeno ; Beatriz Nussbaumer - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2007. 288 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-49-7

1. Desarrollo Local. I. Manzanal, Mabel, comp. II. Arzeno, Mariana, comp. III. Nuss Baumer, Beatriz, comp. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 08/11/2007

Colección "Trabajo, integración y sociedad" Dirigida por Guillermo Neiman"

Fotos de tapa: Beatriz Nussbaumer
Composición y Armado: ♣ Valeria Gorza
Tapa: María Laura Palumbo

Primera Edición: Noviembre 2007

© Ediciones CICCUS - 2007

✉ Bartolomé Mitre 4257 PB 3
(C1201ABC) Buenos Aires - Argentina

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización de los compiladores

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

INDICE

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 7 |
| <i>Rodolfo Bertonecello</i> | |
| Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio | 15 |
| <i>Mabel Manzanal</i> | |
| Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización? | 51 |
| <i>Federico Villarreal</i> | |
| Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal. El municipio San Pedro, Misiones | 75 |
| <i>Ariel García</i> | |
| Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos | 105 |
| <i>Beatriz Nussbaumer</i> | |
| Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta | 135 |
| <i>María Ximena Arqueros</i> | |
| Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones | 167 |
| <i>María Andrea Nardi</i> | |
| Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. Las organizaciones de base | 197 |
| <i>Mariana Arzeno</i> | |
| De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca | 225 |
| <i>Carlos Cowan Ros</i> | |

| | |
|---|-----|
| Instituciones, participación y capacitación en el fortalecimiento de la feria franca de Oberá, Misiones | 255 |
| <i>Sandra G. Pereira</i> | |
| Glosario de siglas..... | 277 |
| Los autores | 281 |

Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal

El municipio San Pedro, Misiones⁽¹⁾

Ariel García

Introducción

El objetivo de este artículo es conocer las relaciones entre los ámbitos de gobierno y las características del federalismo fiscal durante el período 1991-2006⁽²⁾, en un área espacialmente acotada (Municipio San Pedro⁽³⁾, Provincia de Misiones). En particular, se analizan: a) la vinculación entre ingresos de recaudación propia y extra-jurisdiccional; y b) la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública municipal.

(1) Este trabajo se enmarca en los proyectos PICT 08811/02 y UBACyT F009 2004-2007.

(2) La delimitación de nuestro recorte temporal se sustenta en que en este lapso: a) se desarrollaron las denominadas políticas de segunda generación de reformas del Estado; b) se reforzó la reestructuración económica que llevó a cambios del sistema institucional previo; y c) se diversificaron programas focalizados de desarrollo rural, social y económico.

(3) Según datos de los CNPHyV, el Municipio San Pedro cuenta con una población rural que entre 1980 y 2001 pasó de comprender 62 a 64 % del total (ver totales en Tabla 7). Con una superficie de 3390 Km² es el Municipio de mayor extensión de la Provincia. A partir de la década de 1980, ha sido ocupado por pequeños y medianos productores familiares agrícola-ganaderos, en tierras fiscales - incluso con permisos de ocupación vencidos- y privadas. Según el CNPHyV 2001, San Pedro detenía los mayores niveles de NBI de Misiones: 40 % de los habitantes era pobre -35 % de los hogares. Además, el 76 % no poseía cobertura de salud, en tanto que 14 % de las personas de 10 años o más era analfabeta -lo que constituía el peor registro de los 17 departamentos, más que duplicando el promedio provincial-, el 15 % de los habitantes de 15 o más años no poseía instrucción formal y el 44 % contaba con primario incompleto.

Ariel García

La literatura sobre procesos de descentralización en la gestión público-estatal y federalismo fiscal de Argentina suele enfatizar en la relación Nación-provincias o en la vinculación provincia-municipios⁽⁴⁾, aunque la primera es la más explorada. Por su parte, los estudios sobre gobiernos locales tienden a disociar ambas relaciones y a desatender las implicancias de la distribución de recursos fiscales y la agenda provincial/nacional⁽⁵⁾ en los municipios.

Las investigaciones que abordan la relación Nación-provincias acuerdan que la descentralización iniciada a fines del decenio de 1970 no fue acompañada de recursos suficientes para la gestión subnacional de escuelas, hospitales y programas (Falleti, 2004: 26; Cetrángolo y Jiménez, 2004: 119). Se considera que modificó las relaciones fiscales Nación-provincias en perjuicio de las segundas (Porto, 2004: 4), operando más en las políticas sociales que sobre las económico-financieras (Vilas, 2003: 4). Incluso, se sostiene que desde los pactos federales de 1992-1993 se asiste a una recentralización, debido a la reversión de las reformas que ampliaban la autonomía provincial (Eaton y Dickovick, 2004: 97).

Por otra parte, trabajos que analizan la vinculación provincia-municipios, coinciden en que gran parte de las políticas locales son desprendimientos de la agenda provincial en forma de programas. Para Smulovitz y Clemente (2004: 69) éstos propician un aumento de recursos por fuera de la coparticipación municipal, aunque reproducen la dependencia financiera y, por ende, la subordinación de la agenda local. También considerando las implicancias de la descentralización y el federalismo en los municipios, González Villar (2004: 185) focaliza en el caso de Misiones. Este autor argumenta que las deficientes condiciones de vida de la población rural derivan en un incremento de las demandas sociales sobre los gobiernos locales, que se plasman en la búsqueda de estrategias productivas y de captación de inversión.

En el presente estudio empleamos fuentes de información primarias (entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos), aunque también recurrimos a secundarias (legislación, estadísticas públicas y bibliografía). El artículo se organiza en cinco apartados. En el primero, se presentan aportes

(4) Empleamos como sinónimos los pares nacional/federal; subnacional/provincial, local/municipal e intendente/alcalde. Además, introducimos los términos sistema/arreglo federal para referirnos a la organización federal estatal.

(5) Por agenda de gobierno entendemos "el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción" (Aguilar Villanueva, 1993: 29).

teóricos sobre federalismo, descentralización y municipio. En el segundo, se analiza la coparticipación de recursos fiscales provinciales, en función de a) la distribución primaria; b) la distribución secundaria; y, c) la estimación de población. En el tercero, se estudia la autonomía fiscal municipal. En el cuarto, se indaga la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública local a partir de las acciones en materia de salud y desarrollo rural. Por último, se exponen las reflexiones finales.

Antecedentes teóricos en federalismo, descentralización y municipio

La literatura que aborda las particularidades de los sistemas federales privilegia el análisis de la cooperación política y financiera entre ámbitos de gobierno (entre otros, Filipov, *et al*, 2004; Gibson, 2004 y Souza, 1998). En esas investigaciones se coincide en la necesidad de conocer el grado de descentralización efectiva entre los ámbitos de gobierno para entender cómo funcionan los arreglos federales en la práctica⁽⁶⁾. Al respecto, para Gibson (2004: 4-5) el alcance de la centralización y la descentralización está configurado por las estructuras federales político-electoral y fiscales. Pues, entiende que dichas estructuras fragmentan el sistema de partidos, crean múltiples arenas de movilización política y empoderan a algunos actores. Para él, esta situación limita las prerrogativas de determinados actores y afecta el balance de poder entre ámbitos de gobierno.

Además, en el debate sobre federalismo es habitual la alusión a la autonomía política fiscal subnacional. La misma es relativa a las características del reparto de ingresos fiscales entre la Nación y las provincias, y entre éstas y sus municipios. Según Pirez (1986: 7-8), las formas y distribución del financia-

(6) Alvares Affonso, (2000: 9) sostiene que federalismo y descentralización responden a la necesidad de los estados-nación de atender múltiples demandas y al desafío de articular el interés general con el particular en la gestión pública. Elazar (1987), Wilson (2006) y Rowland (2003) distinguen entre federalismo y descentralización. Esta última expone un esquema con dos ejes conceptuales: formas de gobierno y locus de decisión gubernamental. Analíticamente, estos son útiles para ubicar los diversos arreglos institucionales en un *continuum*. El primer eje refiere a las relaciones entre las unidades subnacionales y posee como extremos el federalismo y el unitarismo. En tanto, el segundo contiene como opuestos las decisiones gubernamentales centralizadas en el orden nacional y las totalmente descentralizadas en el ámbito local (pfr. *ibidem*: 42-43).

Ariel García

miento público resultan de disputas entre diversos ámbitos estatales y son cruciales para definir las responsabilidades que cada uno de éstos puede atender. En un sistema federal, las negociaciones por el financiamiento son básicas para concretar el precepto de solidaridad territorial. En términos fiscales, ello implica pactos por la transferencia de ingresos públicos, que atiendan dos cuestiones: cómo los distintos ámbitos estatales se reparten las responsabilidades y cómo se financia a estas (Velásquez Guadarrama, 2003: 59).

Por otro lado, el interés específico sobre los procesos de descentralización adquirió trascendencia en la medida que el traspaso de responsabilidades hacia las esferas subnacionales y/o locales despuntaba en las agendas públicas de diversos países⁽⁷⁾. Al indagar los propósitos básicos de la descentralización, Duchacek (1986: 7) identifica tres: a) reducir las responsabilidades de la autoridad central al transferir las preocupaciones cotidianas y problemáticas locales al ámbito subnacional; b) contribuir a movilizar la iniciativa y el compromiso mediante la distribución territorial de la autoridad; y, c) fortalecer el intercambio de voluntad política e información entre autoridad federal y local. No obstante, para este autor el qué y cómo delegar es una cuestión crítica; lo que remite a la complejidad de la descentralización, donde las atribuciones locales y nacionales son cambiantes e imprecisas.

Los límites ambiguos y conflictivos del proceso de descentralización también son advertidos por Smith (1985: 1) y Elazar (1987: 34), cuando sostienen que, paradójicamente, un traspaso de poderes implica una autoridad central con la potestad de descentralizar o recentralizar. Y también son observados por Wilson (2006: 11-13), para quien las políticas descentralizadas son afectadas por las tensiones en torno a los recursos y las conductas político-burocráticas de los distintos ámbitos de gobierno. Incluso, para Larson, *et al* (2006: 17-18) un proceso de descentralización también puede acontecer de hecho, no por una situación planificada o anunciada. Esto los lleva a definir esta circunstancia como descentralización de facto, lo cual implica que actores locales asumen la toma de decisiones como forma de responsabilizarse ante la falta de una autoridad nacional/provincial.

(7) Según Falleti (2004: 20), la descentralización consiste en aumentar el poder, la autonomía de decisión y de control de los recursos, las responsabilidades y las competencias locales en detrimento del Estado Nacional. Sin embargo, desde diferentes orientaciones político-ideológicas o analítico-metodológicas al término descentralización se le confieren significados disímiles, hasta opuestos (pfr. Alvares Affonso, 2000: 5).

En cuanto a los efectos de la descentralización impulsada desde el orden federal y/o subnacional, Castells (1999: 285) analiza la dinámica de recursos locales. Entiende que el municipio debe comprender tres preceptos básicos: a) la suficiencia, en el sentido de que sus ingresos puedan financiar las prestaciones que le corresponde brindar; b) la autonomía, en tanto aquellos ingresos deben posibilitar a los gobiernos el ejercicio de la autonomía política que le es reconocida y que les permite responsabilizarse de sus actos; y c) la igualdad, ligada al principio de que las diferencias de renta y capacidad fiscal no sean un factor de discriminación en cuanto a los servicios que pueden recibir sus ciudadanos (ibid).

Coincidiendo con los preceptos de suficiencia de recursos y autonomía política, Kalin (1998: 57-58), destaca que el éxito del proceso de descentralización depende de la disponibilidad y la utilización autónoma de los recursos necesarios. Específicamente, para este autor (ibid), los gobiernos locales deberían poder: a) recaudar tasas y contar con fondos extra jurisdiccionales acordes a la ejecución de las actividades de las cuales son responsables; b) disponer de sus propios recursos sin un excesivo control de otras esferas de gobierno; c) tomar decisiones en cuanto a las actividades locales, incluyendo proyectos de desarrollo libres de la interferencia de las autoridades nacionales; d) contar con una planta de trabajadores capacitados y, e) acceder a un soporte técnico del orden nacional.

En síntesis, cuando la literatura aborda el análisis sobre los modos en que el federalismo fiscal y la descentralización influyen en el financiamiento y la agenda pública, se tiende a generalizar o a subestimar sus implicancias en el ámbito municipal. Por ende, consideramos oportuno abordar nuestro caso tomando los citados aportes de Castells (1999) y Kalin (1998), ya que a partir de aquellos podemos partir desde el gobierno local e indagar las relaciones entre los ámbitos de gobierno y el federalismo fiscal.

Financiamiento local. Historia reciente de la Coparticipación Municipal en Misiones

Los antecedentes inmediatos de la Coparticipación Municipal de Misiones son dos leyes provinciales (1189 de 1979 y 2535 de 1988)⁽⁸⁾; cuyo objetivo es

⁽⁸⁾ Se agradece al Licenciado Guillermo Castiglioni por la búsqueda de legislación en el Archivo General de Misiones.

Ariel García

distribuir determinados recursos fiscales recaudados por la Provincia hacia los municipios (ver tabla 1). La Ley 1189/79 fijó un reparto a los gobiernos locales de 8% de la recaudación por impuestos provinciales y coparticipación federal. Sin embargo, al menos dos hitos condicionaron su permanencia: a) desde 1979 hasta 1983 ese porcentaje se distribuyó entre menor cantidad de municipios, ya que el gobierno provincial de la dictadura militar eliminó 33 de los 75 gobiernos locales de Misiones bajo pretexto de optimizar el gasto público; y b) desde la vuelta a la democracia (1983), la restitución de los municipios suprimidos planteó un cambio en la legislación para atender las demandas fiscales de un mayor número de gobiernos locales⁽⁹⁾.

En 1988 se aprobó la Ley de Coparticipación Municipal (2535/88), aún vigente. En ese entonces, el parlamento de Misiones esgrimió la necesidad de atender la situación de los municipios de menores ingresos y buscar una mayor equidad fiscal entre los mismos sin desfinanciar a la Provincia. La Ley 2535/88 fue sancionada ocho meses después de la aprobación del actual régimen de Coparticipación Federal (Ley 23548/88). Este último estipuló un incremento de la distribución secundaria para la Provincia, que de 3 % pasó a recibir 3,29 % del total (Porto, 2004: 24). Al igual que lo establecido en el régimen Federal, la Coparticipación Municipal de Misiones contempla una distribución primaria y otra secundaria. La primera es el porcentaje a distribuir sobre la masa total de recursos fiscales incluidos en la Ley, y la segunda es el reparto de ese porcentaje entre los gobiernos locales. Analicemos las características de ambas.

Distribución Primaria

Respecto a la distribución primaria, en la comparación de las leyes 1189/79 y 2535/88 se destaca: a) un aumento del porcentaje a coparticipar sobre el total de los recursos (de 8 a 12%); y, b) la inclusión de aportes federales adicionales a la coparticipación.

Estas modificaciones no significan *per se* un incremento efectivo de los recursos distribuidos a los municipios, condicionados por los ingresos oscilan-

(9) Mientras perduró la discusión sobre la nueva Coparticipación Municipal, la Provincia solventó el incremento del número de gobiernos locales elevando un 33 % la masa coparticipable, al incluir los Aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica (incorporados definitivamente en la Ley 2535/1988).

Tabla 1. Coparticipación Municipal de Misiones. Distribución primaria según leyes 1189/79 y 2535/88

| 1189/79 | | 2535/88 | |
|---|---|---|---|
| Recursos coparticipables | Participación sobre total de recursos (%) | Recursos coparticipables | Participación sobre total de recursos (%) |
| a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. c) Impuesto Automotor. d) Ingresos de Coparticipación de impuestos nacionales (Ley 20.221/73). | 8 | a) Impuesto Inmobiliario básico y adicional. b) Impuesto a los Ingresos Brutos. e) Impuesto Automotor. c) Ingresos de Coparticipación Federal (Ley 23548/88). d) Otros aportes del Tesoro Nacional sin afectación específica. | 12 |

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes 1189/79 y 2535/88.

tes y relativamente importantes que la Provincia recibe de la Nación en concepto de coparticipación federal (ver tabla 2). Los ingresos provenientes del orden federal tienden a seguir las tendencias generales del ciclo económico-fiscal nacional, pues han mermado notoriamente en 1995 (crisis del tequila) y en el bienio 2002-2003 (salida de la convertibilidad). No obstante, durante toda la serie significaron al menos tres cuartas partes de los ingresos tributarios corrientes de la Provincia. La contracara de la dependencia fiscal de Misiones respecto al orden nacional son los comparativamente bajos y oscilantes ingresos en concepto de impuestos provinciales.

Más allá de la dependencia fiscal hacia el orden federal y la oscilante recaudación tributaria de origen provincial, en los hechos, la inclusión/exclusión y el porcentaje de cada impuesto que se destina a la distribución primaria, definen las magnitudes que efectivamente se disponen para el reparto secundario. Indaguemos este reparto detenidamente.

Distribución secundaria

La distribución secundaria se efectúa en función de ciertos criterios. Mientras algunos sistemas redistribuyen a favor de las entidades con mayores dificultades socioeconómicas, otros atienden los servicios públicos -en Colombia-, o apoyaban intereses partidarios -en México- (Manzanal, *et al* 2006: 5-6). En Misiones, las leyes 1189/79 y 2535/88 estipularon los coeficien-

Ariel García

Tabla 2. Provincia de Misiones. Ingresos tributarios corrientes según origen (1991-2006, en millones de pesos de 1993).

| Origen | Ingresos tributarios corrientes | | | | | |
|-----------|--|-------|-----------|------------------------|-------|----------------------|
| | Nacional | | | Provincial | Total | |
| Ejercicio | Coparticipación federal (Ley 23548/88) | Otros | Total (a) | Total de Impuestos (b) | (a+b) | Relación (%) (a/a+b) |
| 1991 | 239 | 73 | 313 | 43 | 356 | 87,9 |
| 1992 | 281 | 114 | 395 | 74 | 469 | 84,2 |
| 1993 | 268 | 156 | 424 | 78 | 502 | 84,5 |
| 1994 | 289 | 153 | 442 | 82 | 524 | 84,4 |
| 1995 | 226 | 141 | 367 | 71 | 438 | 83,8 |
| 1996 | 259 | 162 | 420 | 104 | 524 | 80,2 |
| 1997 | 294 | 175 | 469 | 107 | 576 | 81,4 |
| 1998 | 323 | 181 | 504 | 104 | 608 | 82,9 |
| 1999 | 325 | 188 | 513 | 95 | 608 | 84,4 |
| 2000 | 320 | 172 | 492 | 104 | 596 | 82,6 |
| 2001 | 288 | 204 | 493 | 101 | 594 | 83,0 |
| 2002 | 149 | 107 | 256 | 80 | 336 | 76,2 |
| 2003 | 189 | 110 | 299 | 75 | 374 | 79,9 |
| 2004 | 272 | 119 | 391 | 87 | 478 | 81,8 |
| 2005 | 314 | 131 | 444 | 99 | 543 | 81,8 |
| 2006 | s/d | s/d | 482 | 132 | 614 | 78,5 |

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP -Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública- (2006), INDEC -Instituto Nacional de Estadística y Censos- (2007), Dirección General de Rentas de Misiones -DGR- (12.04.2007).

tes de distribución secundaria que corresponden a cada gobierno local en función de tres criterios de reparto: a) igualitario, b) proporcional a la población, y c) proporcional a la recaudación local de impuestos provinciales incluidos en el régimen. En ambas legislaciones se estableció que la participación de estos criterios para la formulación de coeficientes fuera de 20%, 20% y 60% respectivamente.

En cuanto a la distribución secundaria, una modificación sustancial de la Ley 2535/88 respecto a la 1189/79 fue la eliminación de la pre-coparticipación destinada al Municipio Puerto Iguazú. Esta Ley, establecía que 3% de los

recursos de la distribución primaria debían girarse directamente a aquel y el 97% restante a los demás municipios, que coparticipaban sobre este porcentaje. Además, se redujo la coparticipación del Municipio Posadas.

Respecto a Ley 1189/79, en la 2535/88 las proporciones de los criterios que definen los coeficientes de cada municipio no fueron modificados. El criterio a) define 20 % de la coparticipación municipal y se distribuye en partes iguales. Es decir, todos los municipios reciben los mismos recursos independientemente de su tamaño. Es el único ítem del cual se favorecen los municipios pequeños, debido a sus menores erogaciones corrientes fijas.

El criterio b) implica otro 20 %, aunque este porcentaje se distribuye en relación directa a la cantidad de habitantes. El supuesto implícito es que a mayor cantidad de habitantes, más complejos deben ser los servicios públicos municipales a prestar. No obstante, las magnitudes demográficas empleadas para la confección del mismo han sido fijadas en 1988 sin ser actualizadas posteriormente en base a los CNPHYV -Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda- 1991 y 2001 (esta cuestión es expuesta en el siguiente apartado).

Por último, el criterio c) compone el 60 % restante del coeficiente de la coparticipación. En este caso, el reparto es proporcional a la recaudación de impuestos coparticipables efectuada en cada municipio. Esta recaudación se tomó de un año arbitrario que no se ha reajustado. En comparación, la Ley 1189/79 planteaba una actualización sobre la recaudación efectiva por municipio, de acuerdo a la información anual brindada por la DGR. Entendemos que este criterio es el más regresivo en términos fiscales, ya que al vincular más de la mitad del coeficiente de distribución secundaria a la recaudación local estimativa de impuestos provinciales coparticipables, podría reproducirse un sistema impositivo territorialmente inequitativo, en el que son premiados los municipios de mayor dinamismo económico-fiscal.

Considerando los tres criterios, en la Ley 2535/88 se establecieron los coeficientes que corresponden a cada municipio misionero. Estos coeficientes determinan la participación de cada municipio en el total de los recursos a coparticipar y son los siguientes:

En la Tabla 3, puede observarse que: a) el Municipio Posadas comprende un cuarto de la coparticipación municipal total; b) un conjunto de municipios que contienen a las poblaciones que siguen en importancia a Posadas cuentan con un coeficiente de entre el 2% y algo más del 7% del total (Oberá, Eldorado, Apóstoles, Montecarlo, L. N. Alem, Iguazú); c) otro grupo de gobiernos locales cuentan con una participación que oscila entre 1 y 2% (Aristóbulo del Valle, San Pedro, San Vicente, Garupá, Jardín América, Puerto

Ariel García

Tabla 3. Municipios de la Provincia de Misiones. Coeficientes de distribución secundaria (Ley 2535/88).

| Municipio | Distribución secundaria 1988 (%) | Municipio | Distribución secundaria 1988 (%) | Municipio | Distribución secundaria 1988(%) | Municipio | Distribución secundaria 1988 (%) |
|--------------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------|----------------------------------|
| Posadas | 25,38 | 25 de Mayo | 1,02 | Cerro Azul | 0,56 | Ameghino | 0,43 |
| Oberá | 7,19 | Garupá | 1,01 | Alba Posse | 0,56 | Cn. Polana | 0,42 |
| Eldorado | 5,93 | Gdor. Roca | 0,99 | Cn. Aurora | 0,55 | Sta. María | 0,41 |
| Iguazú | 3,82 | El Soberbio | 0,98 | Cn. Alberdi | 0,55 | San Martín | 0,40 |
| Apóstoles | 3,54 | San Ignacio | 0,95 | Pto Leoni | 0,52 | M. Grande | 0,40 |
| L.N. Alem | 3,13 | Santo Pipó | 0,85 | Panambí | 0,50 | H. Irigoyen | 0,40 |
| Montecarlo | 2,63 | C. Ramón | 0,76 | L. Helechos | 0,50 | T. Capones | 0,39 |
| S. Vicente | 1,96 | B. Irigoyen | 0,73 | 9 de Julio | 0,50 | Gdor. López | 0,38 |
| Pto. Rico | 1,96 | 2 de Mayo | 0,73 | R. Montoya | 0,49 | Liniers | 0,37 |
| A. del Valle | 1,96 | Garuhapé | 0,71 | D. Arroyos | 0,49 | O. Andrade | 0,36 |
| J. América | 1,94 | Capióvi | 0,71 | Corpus | 0,48 | Gr. Alvear | 0,36 |
| Esperanza | 1,75 | Candelaria | 0,69 | El Alcázar | 0,46 | A° Medio | 0,36 |
| Libertad | 1,36 | Guacurará | 0,67 | Cn. Victoria | 0,46 | Loreto | 0,35 |
| San Pedro | 1,30 | San José | 0,62 | Caraguatay | 0,46 | Fachinal | 0,35 |
| Wanda | 1,22 | Santa Ana | 0,59 | Gr. Urquiza | 0,45 | Cerro Corá | 0,35 |
| San Javier | 1,19 | Guaraní | 0,59 | Itacaruaré | 0,43 | Profundidad | 0,34 |
| C. Grande | 1,18 | S. Antonio | 0,58 | Caa Yarí | 0,43 | Mártires | 0,34 |
| Pto. Piray | 1,12 | Concepción | 0,58 | Bompland | 0,43 | Almafuerte | 0,34 |
| C. Viera | 1,11 | Cn. Delicia | 0,57 | Azara | 0,43 | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 2535/88.

Notas: Los coeficientes fueron redondeados.

Esperanza, Libertad, Wanda, San Javier, Campo Viera, Campo Grande, Puerto Piray, Puerto Rico y 25 de Mayo); y d) cerca de dos tercios de los municipios no alcanzan a recibir, respectivamente, 1% de la coparticipación. La distribución secundaria que se determinó en la Ley 2535/88 contó con un consenso general en el escenario político-partidario provincial del momento. No obstante, a casi dos décadas de su sanción, la desactualización de los datos vinculados con el criterio de distribución asociada a la población y a la recaudación podría generar y/o reforzar desigualdades socio-territoriales. Indaguemos particularmente la dinámica poblacional.

Población y coparticipación o los límites del actual régimen

Como señalamos, el criterio de reparto b) refiere a la estimación de población municipal con el que se construyó parte del coeficiente de distribución secundaria. A diferencia de leyes anteriores (900/77 y 1189/79), la 2535/88 no contempla un mecanismo de actualización anual de la información poblacional. Si existiera tal herramienta, podría ajustarse el coeficiente de distribución secundaria a partir del cual son calculados los recursos correspondientes a cada gobierno local. Pero en ausencia del mismo, el coeficiente fijado en la Ley 2535/88 puede afectar a los municipios de alto crecimiento poblacional. Identifiquemos cuáles son.

Comparativamente y a grandes rasgos, el mayor crecimiento poblacional relativo del lapso 1980-2001 puede identificarse en dos grupos de municipios

**Tabla 4. Municipios seleccionados de la Provincia de Misiones.
Población, crecimiento demográfico, participación en la población total
y en la distribución secundaria (1980-2001).**

| UNIDAD ESPACIAL | POBLACIÓN | | | LEY 2535/88 | | |
|------------------|-----------|---------|----------------|------------------|------|---|
| | Magnitud | | Crecimiento(%) | Participación(%) | | |
| | 1980 | 2001 | 1980-2001 | 1980 | 2001 | Participación (%) en la distribución secundaria |
| Primer grupo(a) | 288.546 | 536.021 | 85,8 | 49,0 | 55,5 | 55,3 |
| Segundo grupo(b) | 51.576 | 100.774 | 95,4 | 8,8 | 10,4 | 5,6 |
| Total Misiones | 588.867 | 965.522 | 63,9 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2001), González Villar (2004: 172-173) y Ley 2535/88.

Notas: (a) Municipios Posadas, Garupá, Candelaria, Apóstoles, L. N. Alem, Oberá, Jardín América, Montecarlo, Eldorado y Puerto Iguazú. (b) Municipios San Antonio, San Vicente, El Soberbio, Bernardo de Irigoyen y San Pedro.

Ariel García

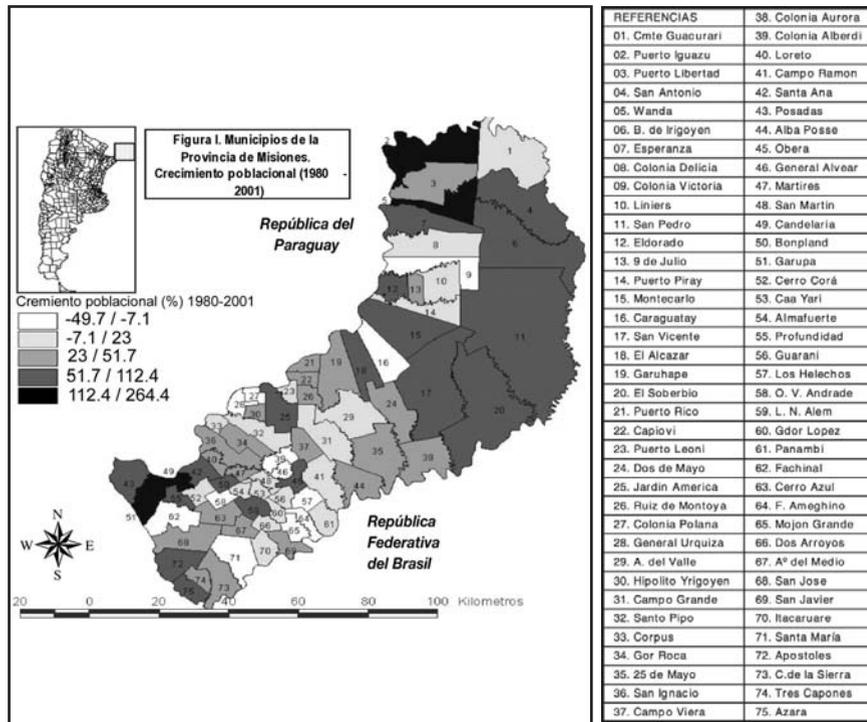
(ver Tabla 4). Por un lado, en aquellos que albergan las principales localidades de la Provincia. Por otro, en los municipios de la frontera agrícola del nordeste provincial. Es de destacar que este último grupo se compone de municipios que cuentan, respectivamente, con un coeficiente de distribución secundaria que oscila entre 0,5% y 2% del total.

Mientras los municipios del primer grupo pasaron a representar algo más de la mitad de la población de la Provincia, los del segundo comprenden apenas 10% del total. No obstante, debido al importante crecimiento demográfico de este último conjunto podría profundizarse el desfasaje entre la participación de la población total y el coeficiente de distribución secundaria, fijado en 1988.

La perdurabilidad de una distribución (primaria y secundaria) de recursos fijada en 1988 junto con el crecimiento demográfico territorialmente desigual conllevaría a distorsiones en el reparto efectivo de los ingresos coparticipados. Pues, en municipios de crecimiento poblacional alto podría determinar que el gasto local *per capita* tienda a disminuir. Tal proceso es potencialmente más problemático en ámbitos locales que poseen un importante porcentaje de población con NBI, como San Pedro. En el caso de este municipio, distintos funcionarios locales, actuales y pasados, califican como bajo al coeficiente de distribución secundaria que corresponde a San Pedro, aunque como observaremos, los fondos coparticipados financian gran parte de la agenda local.

En síntesis, el reparto secundario de la coparticipación municipal de Misiones no atenuaría las diferencias sociales intra-provinciales⁽¹⁰⁾. Si se observa en retrospectiva, los artículos 3 y 4 de las leyes 900/77 y 1189/79 contemplaban actualizaciones anuales, que no se incluyeron en la Ley 2535/88. Por ende, el criterio devolutivo sigue reproduciéndose por sobre otro distributivo. Como el 60 % del coeficiente de la distribución secundaria se forma con el ítem c), se premia la potencial mayor recaudación, de la cual se benefician los municipios de mayor actividad económica. En este sentido, la negociación por los recursos puede entenderse como una arena de conflicto entre los representantes de distintos organismos estatales -poderes legislativos y ejecutivos locales y provinciales-. En suma, el precepto de igualdad difícilmente

(10) De hecho, si se toman datos expuestos por González Villar (2004: 172-173) en precios corrientes de 1999, hallamos que municipios con altos niveles de NBI, como San Pedro, Alén y Oberá recibieron ese año un promedio de coparticipación de \$ 35, 83 y 80 *per capita*, cifras menores a los \$ 88 promedio de los 75 gobiernos locales.



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (1980, 1998 y 2001).

Notas: Los datos de crecimiento son elaboración del INDEC (1980 y 2001). La clasificación en grupo de municipios según estratos de crecimiento fue realizada mediante al programa Arc View. Los números en el mapa corresponden al listado de la derecha, donde se especifican los nombres de los municipios.

pueda cumplirse con la actual distribución secundaria. Un acuerdo por recursos que persiga una mayor equidad social no sólo debería atender a los montos coparticipados, condicionados por los vaivenes de la situación económico fiscal federal, sino también a transformar las metodologías con las que se define el reparto.

Autonomía fiscal municipal

En este apartado indagamos uno de los preceptos básicos de la descentralización y el federalismo: la autonomía fiscal (Pires, 1986: 120-122). Para el caso de San Pedro, analizamos la relación entre ingresos municipales y extra-municipales en los balances del período 1991-2005 y el presupuesto 2006.

Ariel García

Seguimos los preceptos relativos a autonomía (Castells, 1999: 285 y Kalin, 1999: 57-58), ya que nos interesa conocer la capacidad fiscal local para generar políticas públicas. En la Tabla 5 detallaremos los principales componentes de ingresos ordinarios y extraordinarios de origen extra municipal. En la Tabla 6 se exponen las magnitudes de distintos recursos.

Tabla 5. Municipio San Pedro. Composición de los ingresos ordinarios y extraordinarios.

| TIPO | CONCEPTO | OBSERVACIONES |
|----------------------------|--|--|
| Ingresos ordinarios | Coparticipación Municipal de impuestos (Ley 2535/88) | El coeficiente de distribución secundaria de San Pedro es el 1,301685 % del total de los recursos coparticipables fijados en esta Ley. A la suma resultante se restan retenciones por deudas y compromisos con el Instituto de Previsión Social. |
| | Participación en el Impuesto Automotor (Ley 1086/79) | Impuesto provincial recaudado por los municipios. Aunque se descuenta de la coparticipación, permite a estos contar con recursos a diario, reteniendo el 100 % de lo correspondiente a los vehículos de más de 15 años de antigüedad y 75 % de los de 15 años o menos. El 25 % restante se transfiere a la provincia, que coparticipa sobre este porcentaje. |
| | Adicional Transitorio y de Emergencia (Ley 3875/02) | Desde septiembre de 2002 es percibido por los municipios Candelaria, Guacurari, Dos de Mayo, El Alcázar, El Soberbio, Garupá, San Ignacio y San Pedro. Este último recibe \$ 6.000 mensuales, el segundo monto más bajo del grupo recién enumerado. |
| Otros ingresos | De Capital | Venta de bienes y bonos (Certificados de Cancelación de Deudas de la Provincia de Misiones -CEMIS- y Bonos Garantizados del Gobierno Argentino -BOGAR 2018-) y créditos (p.e. Programa de Desarrollo Municipal -PDM-). |
| | Convenios | Convenios con terceros: Vialidad Nacional y Provincial; Aportes no reintegrables; Aporte provincial al Consejo municipal de Salud ^(a) ; Aportes del Tesoro Nacional con afectación específica; y, otros. |
| Cuentas especiales | Programas | Comedores Infantiles, comunitarios y de la tercera edad; Pensión a la vejez y la invalidez; y, Programa de Seguridad Alimentaria -PA-. |

Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos de 1991, 1992, 1993, 1996, 1999, y 2005.

Notas: (a) Fondos provistos durante el lapso 1992-1996.

Tabla 6. Municipio San Pedro. Montos y participación de los Ingresos fiscales locales (ejercicios 1991-2006 y presupuesto para el ejercicio 2007, en miles de pesos de 1993).

| Ejercicio | Municipales (a)(1) | Extra jurisdiccionales (b)(2) | Convenios (c) | de Capital (d) | Total | (a) | (b) | (c) | (d) | Total |
|---------------------|--------------------|-------------------------------|---------------|----------------|-------|-----|-----|-----|-----|-------|
| 1991 | 373 | 438 | 108 | 16 | 935 | 40 | 47 | 11 | 2 | 100 |
| 1992 | 720 | 669 | 67 | 47 | 1504 | 48 | 45 | 4 | 3 | 100 |
| 1993 | 503 | 625 | - | - | 1128 | 45 | 55 | - | - | 100 |
| 1994 | 484 | 622 | - | - | 1106 | 44 | 56 | - | - | 100 |
| 1995 ⁽³⁾ | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | 100 |
| 1996 | 335 | 625 | - | - | 960 | 35 | 65 | - | - | 100 |
| 1997 | 440 | 882 | - | - | 1322 | 33 | 67 | - | - | 100 |
| 1998 | 585 | 731 | - | 155 | 1472 | 40 | 49 | - | 11 | 100 |
| 1999 | 728 | 712 | - | 101 | 1541 | 47 | 46 | - | 7 | 100 |
| 2000 | 478 | 747 | - | - | 1225 | 39 | 61 | - | - | 100 |
| 2001 | 569 | 726 | 54 | - | 1349 | 42 | 54 | 4 | - | 100 |
| 2002 | 254 | 480 | 36 | - | 770 | 33 | 62 | 5 | - | 100 |
| 2003 | 367 | 519 | 19 | - | 906 | 41 | 57 | 2 | - | 100 |
| 2004 | 414 | 727 | 158 | 93 | 1392 | 30 | 52 | 11 | 7 | 100 |
| 2005 | 355 | 802 | 364 | 17 | 1538 | 23 | 52 | 24 | 1 | 100 |
| 2006 | 356 | 889 | 248 | 94 | 1587 | 22 | 56 | 16 | 6 | 100 |
| 2007 ⁽⁴⁾ | 496 | 896 | - | - | 1392 | 36 | 64 | - | - | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), INDEC (1991, 2001 y 2007) y Ministerio de Salud Pública -MSP- (2006).

Notas: s/d: Sin datos. Los espacios en blanco indican la ausencia de ingresos fiscales.

(1) Comprende ingresos en concepto de derechos, tasas, multas, y alquileres.

(2) Incluye ingresos en concepto de coparticipación municipal y PA.

(3) Balance del ejercicio no aprobado, debido a irregularidades político-administrativas.

(4) Son ingresos presupuestados para el ejercicio 2007. Para su pasaje a precios de 1993, se consideraron los índices de precios mayoristas disponibles al momento de la elaboración de la tabla (enero y febrero de 2007).

Ariel García

A lo largo de la serie 1991-2006 se destaca que los ingresos: a) de jurisdicción municipal fluctúan con un máximo registrado en 1992 y 1999, y tienden a reducir su contribución al total, aunque manteniendo sus valores absolutos; b) de jurisdicción extra-municipal se han duplicado entre los extremos del lapso considerado, cuestión más evidente debido a la pérdida de participación de los ingresos municipales en el total; c) por convenio describen una trayectoria errática que incluye desde ejercicios sin contribución hasta los posteriores a la recuperación de la crisis económico-fiscal de 2002 (2004-2006), cuando adquieren trascendencia; y, d) de capital fueron relevantes en 1998-1999 (debido al PDM)⁽¹¹⁾, 2004 (por la cancelación provincial de parte de su deuda con el Municipio mediante bonos CEMIS)⁽¹²⁾ y 2006 (venta de bonos BOGAR 2018). En cuanto a los montos totales, estos no han seguido una trayectoria lineal, aunque en los lapsos 1993-1994, 1997-1999 y 2004-2006 mostraron una relativa estabilidad.

Al analizar la participación relativa de los distintos ingresos a lo largo del período 1991-2006, encontramos que: a) tras la salida de la convertibilidad los recursos municipales no recuperaron la participación de 40-45% promedio que ostentaron en el decenio 1991-2001; b) excepto en 1991-1992 y 1998-1999, los ingresos extra jurisdiccionales significaron más de la mitad del total de recursos; c) los convenios adquirieron un peso importante al final del período, donde llegaron a significar hasta 24% de los recursos totales; y d) los ingresos de capital contribuyeron con más del 10% en el total sólo en 1998.

Cabe agregar algunas consideraciones respecto a los ingresos de origen municipal y a los convenios. La crisis de 2002, pudo haber afectado el potencial recaudatorio de los ingresos de origen local (derechos, tasas y alquileres), reducidos en comparación al período 1991-2001. Estos tienden a perder participación en el total de ingresos, pues su recuperación parece ser más paulatina que la registrada por los recursos extra jurisdiccionales. Lo anterior puede observarse *vis a vis* con sus crecientes responsabilidades -tal como se verá en breve-

(11) Este programa se ejecutó en 1998-1999, y comprendió un crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF- para adquirir equipamiento vial (3 camiones, 1 tractor y 1 tanque).

(12) La Ley 3311/1996 facultó al Poder Ejecutivo Provincial a emitir y entregar hasta U\$S 150.000.000 en CEMIS. De esta suma, se estipuló destinar U\$S 30.000.000 a la cancelación de obligaciones tributarias de la Provincia con los municipios. Amparado en esta Ley, el Municipio San Pedro recibió dichos certificados en concepto de pago de parte de la deuda que mantiene la Provincia con el mismo, debido a la exención de tasas de la que gozan los propietarios en la Reserva Yabotí y el Parque Provincial Esmeralda. En enero de 2007 la deuda provincial con el Municipio aún ascendía a U\$S 161.300.

Respecto a los convenios, éstos incrementan los recursos por fuera de la coparticipación municipal. Sin embargo, las disputas políticas por éstos entre la Nación, la Provincia y el Municipio, y entre facciones partidarias de ámbitos locales serían más recurrentes que las acaecidas en torno a la coparticipación municipal. Lo anterior sucedería porque, salvando las mencionadas críticas, ésta se encuentra fijada por la legislación (leyes 1086/79, 2535/88 y 3875/02). Y, como señalan Nazareno, *et al.* (2006: 65), porque los convenios y programas podrían emplearse en forma discrecional debido a su relevancia financiera y al rédito político-electoral que de ellos puede obtenerse⁽¹³⁾.

Respecto a los recursos municipales anuales *per capita* (Tabla 7), encontramos que desde 2000 estos no superan el promedio del decenio 1991-2001 (\$ 61) y que se caracterizan por su variabilidad. Indistintamente de su origen, dicha variación puede estar condicionando el establecimiento y continuidad de políticas locales de largo plazo, que trasciendan las coyunturas económico-financieras. El origen de esta oscilación se debería a dos elementos. Por un lado, a las crisis económico-fiscales federales (particularmente evidentes en

Tabla 7. Municipio San Pedro. Ingresos municipales (en miles de pesos de 1993), población (en miles) y recursos locales per capita (1991-2005).

| | | | | | | | | |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ejercicio | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Ingresos totales | 935 | 1504 | 1128 | 1106 | s/d | 960 | 1322 | 1472 |
| Población ^(a) | 18,0 | 18,5 | 18,9 | 19,4 | 19,8 | 20,3 | 20,9 | 21,4 |
| \$ Per capita | 52 | 81 | 60 | 57 | s/d | 47 | 63 | 69 |
| Ejercicio | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Ingresos totales | 1541 | 1225 | 1349 | 770 | 906 | 1392 | 1538 | 1392 |
| Población ^(a) | 22,1 | 22,7 | 23,6 | 24,4 | 25,1 | 25,7 | 26,5 | s/d |
| \$ Per capita | 70 | 54 | 57 | 32 | 36 | 54 | 58 | s/d |

Fuente: Elaboración propia en base a Municipalidad de San Pedro (2007), González Villar (2004: 172-173), MSP (2006) e INDEC (1991 y 2001).

Notas: s/d: Sin datos. (a) Ver en Anexo metodológico.

(13) Un ex alcalde aseguró que "históricamente es el peregrinar de intendentes hacia Posadas, luchando cada uno por conseguir alguna cuestión. Y luego la Provincia determina, por ejemplo, en qué lugar se hará un nuevo barrio de viviendas del Fondo Nacional de la Vivienda -FONAVI-" (Informante, 31.08.2005).

Ariel García

1991 y 2002), cuyos fondos coparticipados poseen alta incidencia en el financiamiento provincial y local. Por otro, a los desequilibrios generados por la desactualización del coeficiente de distribución secundaria, en particular en lo relativo a la población, que en San Pedro ostenta un alto crecimiento durante el lapso 1980-2001.

En definitiva, una reducida autonomía fiscal afecta las posibilidades locales de contar con recursos independientemente de los ingresos de capital, por coparticipación y/o por convenios. El equilibrio entre ingresos y responsabilidades estaría condicionado si el financiamiento de servicios municipales adicionales (desarrollo rural, salud) a los básicos (mantenimiento de caminos, bromatología, alumbrado, barrido y limpieza) se encuentra comprometido por la variabilidad del tipo y cantidad de recursos. Por lo tanto, esta situación atentaría contra el diseño y ejecución de una agenda pública que responda a reclamos locales y no sólo a lineamientos y objetivos de los órdenes y/o agencias que otorgan créditos y financian programas. Paradójicamente, el Municipio San Pedro suele ser visualizado por la población local como actor responsable en el mejoramiento de su calidad de vida, mientras se reproduce en un contexto de vulnerabilidad presupuestaria y de agenda.

La situación descrita nos remite a los preceptos teóricos de autonomía fiscal y de decisiones sobre proyectos locales, abriendo interrogantes sobre el efectivo cumplimiento de ambos en nuestro caso. Asimismo, nos conduce a pensar la relación entre agenda pública y autonomía municipal, que puede sintetizarse con la idea de que “quien define es quien decide” (Aguilar Villanueva, 1993: 52). A partir de la misma y siguiendo a este autor, podría entenderse que el orden que es capaz de plantear, financiar y definir una cuestión (programa) es el que influye efectivamente en la acción de gobierno. Indaguemos esto detenidamente.

Municipio y servicios públicos

En este apartado se analiza la influencia político-fiscal nacional y provincial en la agenda pública local. En particular, nos interesa estudiar dicha influencia en relación a los cambios del rol político-social que los gobiernos locales experimentan desde la década de 1990⁽¹⁴⁾.

(14) Durante la crisis económica 1998-2002, en Misiones “el foco de conflicto fue el municipio. ¿Esto

El Municipio de San Pedro posee una estructura administrativa similar a la de sus pares de Misiones, con tres secretarías (Hacienda, Gobierno y Obras Públicas) y cinco direcciones (Tránsito; Turismo, Deporte y Cultura; Bromatología; Desarrollo Rural y Acción Social). En nuestro caso, las direcciones aparecen como ámbitos político-burocráticos donde pueden observarse cambios coyunturales en las políticas públicas. Pues, los organigramas de las direcciones contienen departamentos que otorgan contenido a la agenda local y a partir de los que el municipio interviene en problemáticas sociales prioritarias. En este sentido, la reciente creación de dos dependencias -el Departamento de Salud (DS) y la Dirección de Desarrollo Rural (DDR)- puede vincularse con las demandas sociales dirigidas al gobierno local.

Los funcionarios locales no cuestionan la influencia de los programas de orden nacional en el direccionamiento y financiamiento de la agenda pública. En general, los perciben como recursos útiles para alcanzar grupos de personas que difícilmente pudieran ser atendidos con ingresos ordinarios. Sin embargo, en los hechos, la autonomía política se vería dificultada por -al menos- dos cuestiones. Por un lado, por la subordinación fiscal municipal a los vaivenes financieros nacionales y a la temporalidad de todo programa. Y, por otro, por la imposición de lineamientos de acción en detrimento de otros que deberían considerarse por su relevancia local (p.e. violencia familiar, trabajo agrícola). Aunque en San Pedro algunas problemáticas están siendo objeto de política pública municipal, este no es un fenómeno generalizable al resto de los municipios⁽¹⁵⁾. En términos generales, las políticas de descentralización serían el determinante inmediato de estas situaciones. Pues, las mismas tendieron a desconcentrar las demandas existentes sobre la Nación, convirtiendo a los municipios en las instituciones políticas que contuvieran las protestas en las localidades (González Villar, 2004: 220).

que nos muestra? Por un lado, que la política de descentralización, de algún modo, aunque transfirió teóricamente competencias y funciones, pero no capacidades para desarrollarlas por parte de los municipios, también generó una cierta percepción de la gente de que el responsable de la problemática local de la gente es el municipio. (...) El tema de (...) salud fundamentalmente, de desarrollo económico, de subsidios, créditos, obras públicas, la gente empezó a demandarlo al municipio [que] no tenía ni la capacitación (...), ni las condiciones económicas-financieras como para desarrollar estas actividades (...) No hubo una sola manifestación en la plaza frente a la Gobernación. Todas fueron manifestaciones y conflictos en las plazas de los pueblos" (Informante, 2.09.2005).

(15) Los municipios no suelen contar con iniciativas de políticas públicas de desarrollo social y económico que trasciendan la adscripción a programas sociales, productivos, de alivio a la pobreza, y/o de nutrición (Informante, 30.08.2005).

Ariel García

El rol contenedor del municipio puede indagarse a la luz de la vinculación entre la agenda local y las relaciones Provincia-municipios. Esta agenda es influida por la coexistencia de -al menos- tres elementos novedosos y recientes: la inestabilidad de ciertos ejecutivos locales (p.e. Garupá, San Vicente, Candelaria y Puerto Piray)⁽¹⁶⁾, la conexión directa de algunos jefes comunales con la Presidencia de la Nación y el incremento nominal de las coparticipaciones municipales. Respecto a nuestro caso, interesa desarrollar este último elemento.

Los intendentes podrían estar ejerciendo una doble presión. Pues, por un lado aumentan sus ingresos extra jurisdiccionales y encaran más obras y compras. Y por otro, como consecuencia de lo anterior, estarían incitando un incremento del gasto público provincial para equiparar/superar las obras y compras municipales (Revista Alternativa, 2005:1). Desde la lógica subnacional, esta reacción podría entenderse como un intento de controlar el avance de ciertos líderes locales. Frente al año electoral 2007, dicha tentativa de contención sucedería porque se han multiplicado las pre-candidaturas a gobernador por parte de alcaldes y legisladores opositores al ejecutivo provincial. En cambio, en municipios con intendente y electorado oficialistas la fidelidad sería *premiada* con inversiones en vivienda y caminos de organismos como el IPRODHA -Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional- y la DPV -Dirección Provincial de Vialidad-.

El Poder Ejecutivo de San Pedro es de distinto signo partidario respecto a los de la Provincia y la Nación, aunque en general acusa una mayor sintonía con esta última⁽¹⁷⁾. No obstante, la relación entre los ejecutivos provin-

(16) En general, esta inestabilidad institucional se debe al manejo irregular de los recursos públicos por parte de los intendentes y al abierto conflicto de intereses político-facciosos observables entre el ejecutivo y el legislativo de ciertos municipios.

(17) El Ejecutivo Local es comandado por el Frente Radical Intransigente (Alianza electoral UCR-PI) desde 1999, mientras que los ejecutivos Provincial (Renovador) y Nacional (Frente para la Victoria) básicamente son de extracción PJ. Respecto a los fondos de los programas nacionales y/o provinciales, el Intendente Wolfart (29.08.2005) señaló que "la Provincia a veces lo distribuye políticamente en los municipios que son del partido del gobierno provincial. En mi caso yo soy radical, el Gobierno Provincial es renovador -está alineado con Kirchner- y nosotros tenemos mas posibilidades de acceder a subsidios directamente con la Nación que con la Provincia. Desde la Nación no hay discriminación, no hay diferencias [El Gobierno Provincial] a otros municipios le da más que a nosotros". Esta situación se asociaría al hecho que dicho Gobierno juzgue como potencial competidor a un municipio no alineado a éste por el verticalismo partidario. En tal sentido, una forma de disciplinar y/o desarticular al *rival* podría ser dificultando su acceso a programas.

cial y municipal no siempre es conflictiva. La tónica es de indiferencia, si bien en ocasiones las vinculaciones cotidianas Municipio-Provincia son frecuentes y complementarias. Puntualicemos los casos de la relación local con:

- el Ministerio del Agro y la Producción -MAyP-. Aunque las vinculaciones con esta cartera suelen ser distantes, existen acuerdos técnicos con una dependencia, el Departamento General de Ganadería. En ésta se desempeñan algunos allegados al Director de la DDR.
- la Unidad Ejecutora Provincial. La misma depende del Ministerio de Estado General y de Coordinación del Gabinete y tuvo a su cargo la ampliación del Hospital, donde trabajan funcionarios críticos al Ejecutivo Municipal.
- la DPV. Esta dirección funciona como un organismo descentralizado dentro de la estructura provincial. Asfaltó el acceso y las playas de estacionamiento y de maniobras de la Terminal de ómnibus (construida con fondos municipales).
- el Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud -MBS-. Existe relativa autonomía municipal para definir a qué tipo de prestación alimentaria (comedor, bolsones) se destinan las partidas presupuestarias que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación -MDSN- canaliza a través de la citada cartera provincial, aunque el atraso en las partidas dificulta la gestión local.

En algunos casos, las vinculaciones personales previas y presentes, fundadas en afinidades político-partidarias, pesan a la hora de definir el accionar complementario de agencias públicas provinciales y municipales. Y, en otros, estaríamos en presencia de la citada doble presión de los intendentes hacia el gasto público (mayor disponibilidad de fondos locales alentarían el gasto provincial). En esta última cuestión, la competencia político-electoral deriva en una *política de cartel*, plasmada en anuncios de construcción y ampliación de obras. Específicamente, se publicita el monto de determinada obra junto con el slogan del gobierno. Esta estrategia suele emplearse para anunciar el interés de un ámbito de gobierno en las necesidades o reclamos -reales o propiciados- de distintos sectores sociales. Desde luego, el *interés* de determinado ámbito de gobierno suele personificarse en un potencial candidato.

La diversificación de la estructura municipal posee críticos y adeptos. Desde el ámbito provincial, suele calificarse de oportunista y electoralista, como un capítulo más en la historia de las tensas relaciones políticas entre Provincia y municipios, y se prevé su inviabilidad organizativa y material debi-

Ariel García

do a la dependencia local de recursos extra jurisdiccionales. En cambio, distintos funcionarios del ámbito local aseguran que el DS y la DDR son exponentes de la necesidad municipal de satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Para ellos, esta situación se debe a la desatención provincial -caracterizada como 'abandono'- en materia sanitaria y productiva. Más allá de estas posturas divergentes, en los hechos se generan nuevas posibilidades y desafíos para la agenda política municipal. Puntualicemos, entonces, algunas situaciones recientes.

Departamento de Salud (DS)

Esta dependencia municipal surgió con la finalidad de complementar la cuestionada calidad y suficiencia en la atención sanitaria⁽¹⁸⁾ de los habitantes del interior municipal. La idea se originó en 1999, como una promesa electoral del actual oficialismo y se materializó en 2002, a pesar de la crítica situación fiscal de aquel momento. La elaboración del proyecto inicial estuvo a cargo de un legislador oficialista, asesorado por la persona que luego desempeñaría funciones en el departamento creado. Esta propuesta fue cuestionada, ya que estipulaba el arancelamiento de las prestaciones para aumentar el presupuesto del departamento. Por ello, se retrasó la aprobación por parte del Concejo Deliberante local hasta el primer trimestre de 2002. El Intendente Wolfart incluyó el DS en la órbita de la Secretaría de Acción Social, sin la promulgación inicial del Concejo, que luego consideró esta incorporación y avaló un aumento de los recursos de dicha Secretaría.

El objetivo explícito del DS es la atención primaria de enfermedades crónicas y subagudas de ocho poblaciones rurales⁽¹⁹⁾. Este tipo de atención integra la asistencia social, la prevención de enfermedades, la promoción de la salud y la rehabilitación. La cobertura se logra con visitas itinerantes y quincenales, aunque suelen interrumpirse bajo condiciones climáticas adversas⁽²⁰⁾. En cada sitio se acondicionó un local para la atención médica, que suele ser alguna vivienda familiar.

(18) "El hospital era un desastre, no le daba respuesta a la gente. Teníamos que salir desde el Concejo para pelear para que los médicos se queden, porque se iban todos" (Informante, 15.9.2006).

(19) Se trata de las colonias San Juan (distante 35 Km. de San Pedro), Pozo Azul (28 Km.), Fortaleza (19), Esmeralda II (58), Yabotí (47), San Lorenzo (20), Paduán (28) y Tobuna (35).

(20) Estas siguen condicionando las actividades cotidianas, ya que gran parte de los 4000 km de caminos locales son de tierra.

En general, la población objetivo son pacientes que residen en áreas insuficientemente conectadas o con dificultades para acceder al Hospital Provincial sito en la localidad de San Pedro, debido al tiempo diario que requiere la labor agrícola, a la imposibilidad de solventar un pasaje de ómnibus hasta la localidad, al difícil desplazamiento en caminos vecinales, etc. Gran parte de los insumos y recursos del DS se obtienen de la gestión de diversos programas, en donde se observa la relación de este departamento con:

- la Nación. En este caso se vincula a través de la gestión del Programa Materno Infantil y Nutrición -PROMIN-(²¹) y del Plan de erradicación de la rubéola, entre otros.
- la Provincia. Con esta se relaciona a partir del Hospital de San Pedro y ejecutando determinados programas provinciales (como el de Acción Solidaria -PAS-)(²²), o nacionales gestionados desde este orden (Procreación Responsable, Remediar(²³)).
- organizaciones médicas. Específicamente, se reciben medicamentos e insumos de LALCEC -Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer- y Cáncer Team.

La atención sanitaria provincial y municipal suele diferenciarse territorialmente. El Gobierno Local proveería de cobertura médico-asistencial a colonias y parajes cubiertos insuficientemente, prescindiendo de intervenir en sitios atendidos por la Provincia(²⁴), que focaliza sus actividades en la atención secundaria (centrada en la curación del paciente).

(21) El PROMIN es nacional y financiado por el Banco Mundial. Sus objetivos son: proveer de medicamentos, leche e insumos para programas provinciales de salud reproductiva; remodelar áreas obstétricas y neonatológicas; capacitar al personal abocado al programa; y dar asistencia técnica en áreas materno-infantiles provinciales.

(22) Este programa involucra la acción conjunta de organismos provinciales (en temáticas como tierra, documentación y salud).

(23) El Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02), es financiado por la Nación y gestionado en provincias y municipios mediante unidades ejecutoras. Sus objetivos son: entregar anticonceptivos; brindar capacitación en salud sexual; desarrollar sistemas de control, diagnósticos, tratamiento y rehabilitación; dar asistencia técnica a funcionarios provinciales para implementar programas locales; y capacitar a equipos sanitarios. El Programa Remediar, es financiado por el BID y la Nación. La ejecución provincial-municipal distribuye medicamentos en centros de atención primaria.

(24) La cobertura sanitaria brindada por el Municipio y la Provincia coincide sólo en las localidades de Tobuna y Pozo Azul.

Ariel García

Las actividades de los médicos del Hospital y el DS son coordinadas para efectuar visitas alternadas en tiempo y lugar. Un impacto directo de esta división en los ámbitos de actuación es la cobertura de atención primaria en áreas hasta entonces no asistidas. Aunque existen diferencias político-partidarias entre la Intendencia y la Dirección del Hospital, en los hechos hay coordinación operativa. No obstante, esto no implica que desde la administración provincial o desde el mismo hospital se cuestionen los objetivos municipales implícitos (tildados de electorales) y los resultados efectivos de la atención primaria, debido a la falta de insumos y equipos para las curaciones⁽²⁵⁾. De hecho, este juicio podría estar dificultando un acercamiento de las partes para mejorar la coordinación de la agenda sanitaria.

Dirección de Desarrollo Rural (DDR)

El origen de esta dirección se inscribe en tres problemáticas. Por un lado, la insuficiente atención que distintas delegaciones provinciales (p.e. -MAYP-) brindarían a recurrentes problemas productivos locales -ausencia de infraestructura, limitado asesoramiento técnico, etc.-. En segundo lugar, la carencia de una agencia de extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA- para facilitar la gestión técnica agraria en el ámbito local. Por último, las tensiones político electorales entre los ejecutivos provincial y municipal⁽²⁶⁾.

Esta dirección comenzó a funcionar a inicios de 2004, y a partir de la experiencia técnica de uno de sus funcionarios. Su objetivo explícito es brindar alternativas técnicas y organizativas para la pequeña producción agrícola-ganadera. De este modo y en base al re-direccionamiento e integración de

(25) Consultado sobre la aparición de estructuras municipales alternativas a los servicios provinciales (por ejemplo, agricultura y salud), un funcionario del MSP aseguraba que "tiene que ver con situaciones políticas [más] que con otra cosa, más que nada por ganar votos, que por un compromiso real con mantener esas estructuras a futuro. Entre esas situaciones políticas a veces ha tenido que ver que los municipios no se llevaban bien con las estructuras sanitarias locales, entonces generaban algo propio como para presentar una alternativa, por lo que no todas las estructuras dependientes de estas municipalidades son adecuadas" (Informante, 31.10.2005).

(26) La creación de la DDR "se ve como un mecanismo que, de alguna manera, puede llegar a suplir la falta de intervención de la Provincia o la discriminación política que existe. Entonces, ¿que hacés si vos tenés unas delegaciones provinciales en el ámbito [local] que no te dan respuestas? Lo que haces es crear en el ámbito del municipio con recursos municipales un espacio que dé respuesta" (Informante, 30.08.2005).

programas se intenta potenciar los beneficios de la intervención. Este propósito puede pensarse como una innovación en el ámbito de las políticas públicas locales, pues otorga al municipio un rol que trascendería la ejecución de programas, para potencialmente comenzar a ser diseñador de políticas.

En general, en el ámbito local se sostiene que la propuesta de acción de la DDR surge del cuestionamiento a la captación indiscriminada que algunos municipios realizan de programas nacionales y provinciales por el simple hecho del financiamiento que estos brindan. Nótese que la concreción del objetivo explícito implicaría cumplir el precepto teórico de la autonomía para decidir sobre desarrollo sin la interferencia de otros órdenes.

Entre 2004 y 2006 se registraron distintas acciones de intervención, entre las que pueden destacarse: la construcción de un vivero municipal en un predio facilitado por un productor agropecuario, el fomento de la piscicultura, un proyecto de una fábrica de almidón de mandioca, un plan de manejo ganadero y el plan hortícola municipal. Puntualicemos estas dos últimas acciones a partir de la relación con el orden:

- Provincial. El Departamento General de Ganadería (MAyP) organizó el Plan Provincial de Desarrollo Ganadero, que en el ámbito local fue difundido y apoyado por la DDR. Este plan otorga créditos a asociaciones, por lo que en 2006 debió crearse una en el ámbito local. El mismo financia capital operativo (terneros para recría y engorde, insumos sanitarios, suplementos y alimentos) y de inversión (reproductores, instalaciones, equipos, semillas, etc.) para engorde y cría de ganadería bovina.
- Nacional. Los programas de MBS son administrados por el MDSN provincial, que media entre Nación y Municipio. En este caso, el Plan hortícola municipal financia las semillas, su insumo básico, con las cuotas del PA (del MBS) y fundamentalmente busca mejorar la calidad de la alimentación de la población beneficiaria.

La DDR posee posibilidades de complementación con los órdenes Nacional y Provincial. Pues, es una propuesta que intentaría ir más allá de las políticas sociales, y diseñar una política productiva local. No obstante, sus acciones tienden a ser fragmentadas debido a la falta de integración de programas y a los presumiblemente insuficientes e inconstantes recursos (humanos y financieros) propios para viabilizar una agenda autónoma de desarrollo rural. En este contexto de dependencia con dichos órdenes, las relaciones

Ariel García

personales y los resultados electorales condicionarían la trayectoria de una política que pretenda ser alternativa⁽²⁷⁾.

Reflexiones finales

En San Pedro, el incremento coyuntural y oscilante de los recursos extra-jurisdiccionales, por convenios e ingresos de capital condiciona la autonomía política y financiera. En la década de 2000 y respecto a la de 1990, los recursos de origen municipal tienden a perder participación en el total, aunque paradójicamente se observa un incremento de las responsabilidades locales (salud y desarrollo rural). Por ende, el precepto teórico de suficiencia sería inconsistente en el esquema federal fiscal aquí planteado. Pues, en un contexto de nuevas demandas sociales hacia el municipio, el límite entre las responsabilidades de éste y las de la Provincia y la Nación aparece como incierto, difuso y variable.

En este marco de responsabilidades y recursos cambiantes, tras la salida de la convertibilidad se reafirma la tendencia municipal a obtener ingresos adhiriendo a programas. Allí es donde el DS y la DDR tendrían su razón de ser, pues podrían pensarse como exponentes de la necesidad local de satisfacer demandas en áreas que no eran de su tradicional incumbencia. Ambos significarían una ampliación de lo que puede esperarse (y demandarse) de una gestión municipal e implican desafíos electorales y de agenda locales. Sin embargo, sus acciones dependerían más de la relación entre personas, de la dinámica en las contiendas político-partidarias (entre ámbitos de gobierno, entre facciones locales) y de la ejecución de programas nacionales y provinciales que de mecanismos institucionales locales establecidos a largo plazo. Esto podría estar mostrando, una vez más, que la autonomía política del Municipio es aún materia pendiente.

El precepto teórico de igualdad en la prestación de servicios para que las diferentes rentas y capacidades fiscales no sean un factor de discriminación social difícilmente se cumpla. Pues, en nuestro caso, el Municipio subsidiaría

(27) A mediados de 2006 el Director de la DDR pasó a integrar la Oficina de Información Técnica del INTA en San Pedro, cuestión que condiciona la capacidad de acción de la DDR y abre interrogantes sobre su futuro.

de hecho las carencias provinciales en esferas como la sanitaria y productiva. En suma, es cuestionable que en San Pedro los procesos de descentralización y el federalismo fiscal redunden en un aumento de la capacidad local de generar y controlar sus recursos fiscales, cuando son habituales la variabilidad e impredecibilidad en los montos y orígenes de los mismos y la influencia del verticalismo político-partidario en la gestión pública.

Ariel García

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). "Estudio Introductorio." En: Aguilar Villanueva, L. (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, pp. 15-71.
- ÁLVARES AFFONSO, R. (2000). "Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil". Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, CEPAL/GTZ, Santiago.
- ASAP (2006). "Estadísticas Fiscales Argentinas". www.asap.org.ar (3.9.2006).
- CASTELLS, A. (1999). "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal." *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas: 2 (IIº semestre), México.
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. P. (2004). "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", *Revista de la CEPAL* 84: 117-134.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS DE LA PROVINCIA DE MISIONES (2007). Información fiscal. www.dgr.misiones.gov.ar/rentasmisiones/informacion_fiscal/graficos_de_recaudacion.jsp (12.04.2007).
- DUCHACEK, I. (1986). "Mapas territoriales del poder: descentralización". Boulder-West View. *Traducción interna de la Cátedra de Geografía Política*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- EATON, K. y DICKOVICK T. (2004). "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil". *Latin American Research Review* 39: 90-121.
- ELAZAR, D. (1987). "What is Federalism?" En: *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.
- FALLETI, T. (2004). "Federalismo y descentralización en Argentina. Antecedentes históricos y nuevo escenario institucional de las relaciones intergubernamentales." En: Clemente, A. y Smulovitz, C. (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
- FILLIPOV, M; ORDESHOOK, M. y SHVETSOVA, O. (2004). "Federations and the theoretical problem." En: *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions*. The Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge.
- GIBSON, E. (2004). "Federalism and Democracy: Theoretical connections and Cautionary insights". En: *Federalism and Democracy in Latin America*. John Hopkins University Press, Baltimore.
- GONZÁLEZ VILLAR, C. (2004). *Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones, UNAM, Posadas.
- INDEC (1991). "Censo Nacional de Población y Vivienda", Buenos Aires.
- INDEC (1998). "Los municipios de la Provincia de Misiones. Programa de información estadística y apoyo a los municipios". Aeroterra (cd), Buenos Aires.
- INDEC (2001). "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas", Buenos Aires.
- INDEC (2007). "Serie de índices de precios mayoristas 1991-2006", Buenos Aires.
- KALIN, W. (1998). *Decentralization. Why and How?* Center for International Earth Science, Columbia University, Nueva York.
- LARSON, A.; PACHECO, P.; TONI, F. y VALLEJO, M. (2006). *Exclusión e inclusión en la forestería latinoamericana ¿Hacia dónde va la descentralización?* Centro para la Investigación Forestal Internacional-Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Plural, La Paz.

- MANZANAL, M; GARCÍA, A. y VILLARREAL, F. (2006), "Modalidades de participación de impuestos entre Nación y ámbitos subnacionales. Argentina, análisis comparado con Brasil, Colombia y México." *IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (mayo).
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (2006). "Tasa bruta de Natalidad y Mortalidad 1980-1990 al 2005". www.misiones.gov.ar/IPEC/index.htm (08.11.2006).
- MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO (2007). Balances 1991-2006 y Presupuesto 2007, San Pedro.
- NAZARENO, M.; STOKES, S. y BRUSCO, V. (2006). "Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina", *Desarrollo Económico* 181: 63-87.
- PIREZ, P. (1986). *Coparticipación Federal y descentralización del Estado*, CEAL, Buenos Aires.
- PORTO, A. (2004). "Finanzas públicas subnacionales: la experiencias argentina". *Documento de federalismo fiscal*, Departamento de Economía-UNLP: 12, La Plata.
- PROVINCIA DE MISIONES (2006). Decreto Ley 1086/79 y 1189/79 y Leyes 257/64, 2535/88, 3311/96, 3848/02, y 3875/02. Cámara de Representantes, Posadas.
- REVISTA ALTERNATIVA (2005). Tres puntos a tener en cuenta para las próximas elecciones definidas en una sola palabra: Autonomía Municipal. www.alternativa-web.com.ar (1.5.2005).
- ROWLAND, A. (2003). "La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales". En: Rodríguez Solórzano, C. (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*. Instituto Nacional de Ecología, México.
- SMITH, B. C. (1985). *Decentralization. The territorial dimension of the state*, George Allen & Unwin, Londres.
- SMULOVITZ, C. y CLEMENTE, A. (2004). "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina". En: Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, IIED, Buenos Aires.
- SOUZA, C. (1998). "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização." En: *Dados Revista de Ciências Sociais*.
- VELÁSQUEZ GUADARRAMA, C. (2003). Federalismo fiscal y transferencias gubernamentales. En: Rodríguez Solórzano, Claudia (comp.) *La descentralización en México: experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología, México.
- VILAS, C. (2003). "Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990," Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- WILSON, R. (2006). "Decentralization and intergovernmental relations in social policy: A comparative perspective of Brazil, México and the US." *Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform*, University of Texas at Austin, (abril).

Anexo metodológico

Nota metodológica de Tabla 7: La estimación del ingreso municipal per capita surge de dividir el balance municipal sobre la magnitud estimada de población del Municipio San Pedro en cada año. Esta magnitud se obtiene de la siguiente fórmula: $TCN = (TBN - TBM 91/05) - (TCMA 91/01) - (TCMA 91/01)$

Donde TCN es la tasa de crecimiento neto anual, TBN y TBM son las tasas brutas de natalidad y mortalidad, y TCMA es la tasa media de crecimiento medio anual 1991/2001 (proyectada también para el lapso 2002/2005).