

Informe especial

INGRESOS Y GASTOS DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA

Agosto 2021



Observatorio
de Trabajo,
Economía
y Sociedad



El Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad (OTES) es una construcción colectiva, conformada por profesionales de las ciencias económicas, pero con intenciones de ampliarse a todas las ciencias sociales. El mismo tiene por objetivo, por un lado, aportar al análisis económico, político y social de la actualidad argentina, y especialmente de la provincia de Córdoba, y por otro, brindar herramientas a distintas organizaciones (sindicatos, cooperativas, etc.) para la formación económica y social.



/Observatorio de Trabajo, Economía y Sociedad



observatorio.teys@gmail.com

www.otescba.com

Informe especial

INGRESOS Y GASTOS DE LA MUNICIPALIDAD DE CÓRDOBA

Agosto 2021

INTRODUCCIÓN

Ponemos a disposición del público una serie de indicadores referidos a los ingresos y gastos de la Municipalidad de Córdoba para el periodo 2010-2021, con el objetivo de contribuir al debate y reflexionar sobre algunos puntos que consideramos interesante destacar. Los datos utilizados provienen de fuentes públicas. En ambos casos se acude al portal de transparencia de la Municipalidad de Córdoba donde se encuentran los presupuestos anuales, de donde obtuvimos los montos asignados a distintas categorías, y los ingresos según su origen, con los que se respaldan dichos gastos.

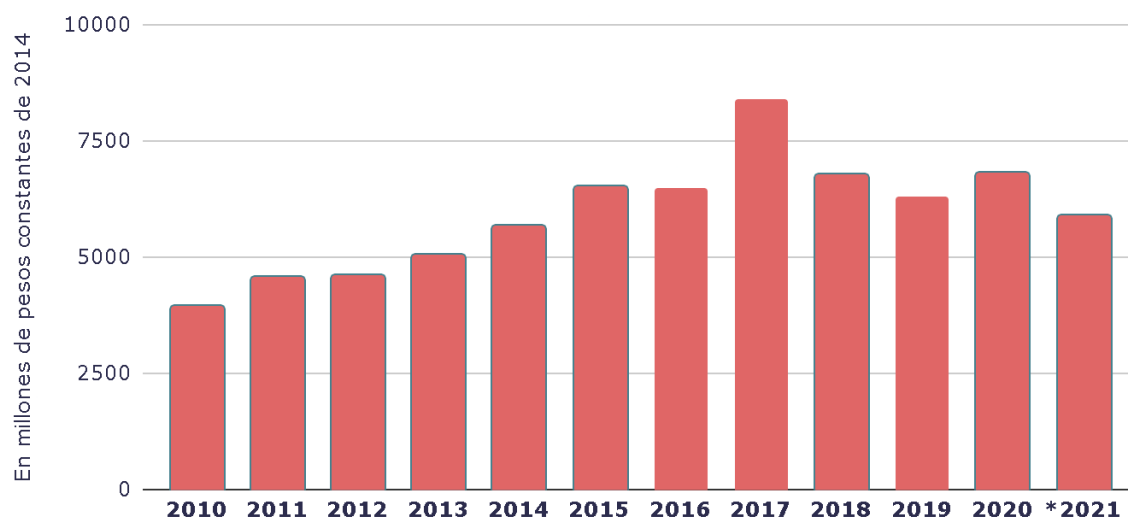
GASTOS

En esta sección abordaremos el flujo de gasto presupuestado por la administración municipal para el periodo 2010-2021. Comenzamos exponiendo el gasto global y su evolución anual, tratando de ofrecer algunas pistas que expliquen su variación considerando los principales rubros según *finalidad y función*. Seguidamente nos meteremos en el gasto en personal, observando la masa de recursos que la municipalidad destina a retribuir a los trabajadores/as. Por último, destacamos dos esferas del gasto que a principios de la década pasada el estado deja de prestar servicio para dar lugar a los privados; veremos si la estrategia privatizadora presentó algún alivio para los recursos municipales.

Gasto total por finalidad y función

El gasto total de la Municipalidad de Córdoba creció sostenidamente hasta el año 2015 acumulando un crecimiento de 65%, en términos reales, desde 2010. Años siguientes se evidencia un estancamiento a excepción de 2017 que presenta un crecimiento interanual de 30% para luego caer a niveles previos. La serie cierra en 2021 con un presupuesto similar al de 2015 totalizando un crecimiento de 48% para todo el periodo.

Gráfico N.º 1: Gasto anual presupuestado por la Municipalidad de Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a datos difundidos por la Municipalidad de Córdoba

Evaluando el nivel de gasto por finalidad y función, hasta el año 2020, podemos destacar algunas dinámicas que ocurren hacia el interior del presupuesto. Los rubros más importantes que componen el presupuesto son *Servicios Especiales y Urbanos* que concentra en promedio el 26% del gasto, *Administración General* (20%) y *Sanidad* (16%). Juntos suponen el 62% del presupuesto anual de 2020.

El ítem *Servicios Especiales y Urbanos* es el más importante de todos los rubros y está compuesto en un 90% por *Higiene Urbana y Transporte y Tránsito*. La participación en el presupuesto es estable, parte en 2010 representando el 24% del gasto, alcanza su máximo en 2014 (28%) y llega a 2020 con una participación presupuestaria de 26%.

Por otro lado, *Administración General* se destaca por los recortes presupuestarios aplicados desde 2012. Comparando de extremo a extremo, la participación del rubro en 2010, que alcanzaba el 21%, cayó solo un punto porcentual hacia 2020. Sin embargo, es destacable que en 2012 el gasto de *Administración General* llegó a representar el 32% del presupuesto y a partir de entonces se aplicaron recortes sistemáticos hasta estabilizarse en 2017 en torno al 20% del gasto. La contracción del rubro es explicada por recortes en *Administración General sin Discriminar* que representa más de la mitad de los gastos de *Administración General* y disminuyó sus recursos en 17% en términos reales. Estos recursos están orientados principalmente al funcionamiento de los Centros de Participación Ciudadana (CPC), garantizar condiciones de higiene y seguridad en los entornos de trabajo, y atender gastos de formación para el personal.

Los gastos correspondientes a *Sanidad* inician el periodo componiendo el 23% del gasto en 2010, proporción que bajó hasta 13% en 2017 (año en que el presupuesto en obra pública creció fuertemente) y actualmente representa el 16% del presupuesto. Se pueden destacar dos cosas, por un lado, que a pesar de la inauguración del nuevo Hospital Asturias en 2011 el gasto en salud se haya mantenido sin cambios, y por otro, que tampoco se evidenció un crecimiento en la participación del mismo desde el inicio de la pandemia.

Dejando de lado los grandes rubros queremos destacar el crecimiento experimentado por gastos asociados a la *deuda pública* que se multiplicaron casi por 4, en términos reales, a lo largo de la década. El crecimiento más fuerte se dio entre 2015 y 2016 donde los gastos de deuda pública se duplicaron. Ese año el fuerte incremento de la deuda pública llevó al gobierno municipal de Ramón Mestre a tomar deuda en moneda extranjera para enfrentar los pagos de la deuda local e impulsar la obra pública.

Otro de los rubros que se destacan por su crecimiento es el de *Gastos sin Clasificar*, que saltó de representar 0.5% del presupuesto en 2010 a 6% en 2020. Esto implicó que los recursos para esta partida se multipliquen por 20 a lo largo del periodo sin que el ente municipal declare los programas afectados por estos recursos.

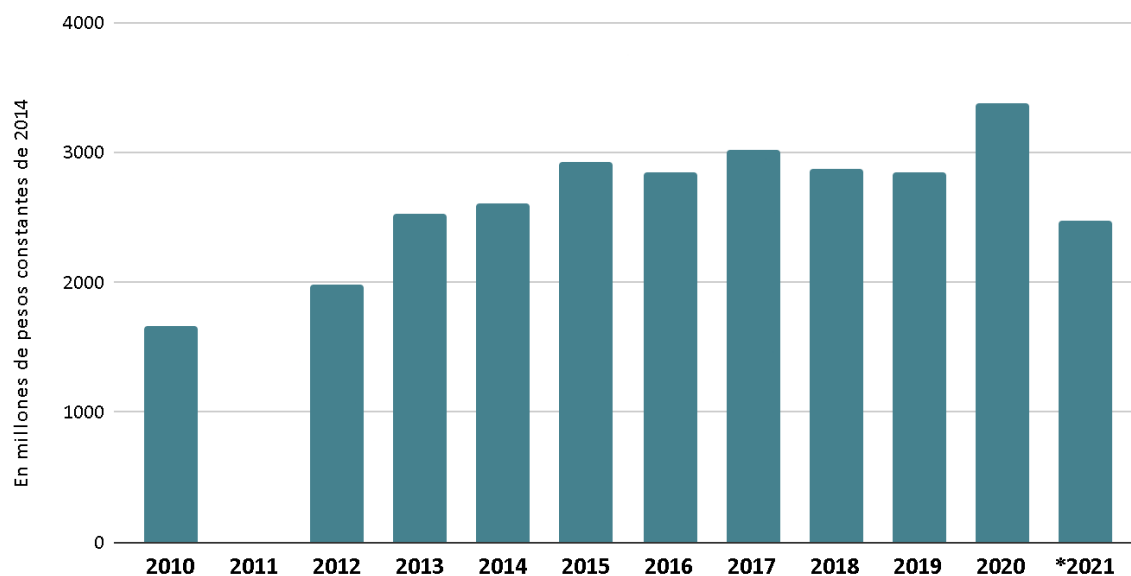
El análisis de la Cuenta General del Ejercicio que muestra los compromisos y ejecuciones del gasto para los años 2014-2019, nos muestra dos etapas bien diferenciadas. Primero entre 2014 y 2016 en donde el gasto devengado superó al presupuestado en aproximadamente un 5% cada año. Posteriormente se observa la situación inversa, entre 2017 y 2019 el gasto devengado fue menor al presupuestado en un promedio del 5% siendo el último año el de mayor ajuste (-10%).

Así, vemos una tendencia decreciente en el gasto devengado de la Municipalidad, partiendo desde 10% por encima hasta un 10% por abajo.

Gasto en personal

La masa de recursos presupuestados para el gasto de *Personal*, obviando la ausencia de datos oficiales para el año 2011, presenta un crecimiento sostenido hasta el año 2015 inclusive. A partir de entonces el monto destinado al gasto de *Personal* se mantiene con oscilaciones leves hasta el año 2020 donde se evidencia un crecimiento del 18% en términos reales para luego retroceder en 2021 a valores de 2013. Esto último dependerá del resultado de las negociaciones colectivas y de la evolución del índice de precios, pero tomando en cuenta las estimaciones de mercado y lo presupuestado se espera una caída real para 2021 en torno al 27% de la masa salarial.

Grafico N° 2: Recursos para el pago de trabajadores/as municipales



Fuente: Elaboración propia en base a datos difundidos por la Municipalidad de Córdoba

Observando hacia adentro del total de recursos destinados a los gastos de *Personal* podremos diferenciar entre distintas figuras legales que enmarcan la relación de dependencia. La planta de trabajadores/as de la municipalidad de Córdoba está integrada por aquellas que pertenecen a la planta permanente y aquellas que integran la planta transitoria, a su vez esta última se divide entre personal contratado y transitorio. Si distinguimos entre planta permanentes y transitoria veremos que a lo largo de todo el periodo la planta permanente representa en torno del 90% de los gastos en personal, con un mínimo en 2016 donde los recursos destinados a la planta permanente bajan hasta el 86%. El restante 10% de los recursos destinados al personal se destina a la planta transitoria y se reparte entre personal contratado y transitorio.

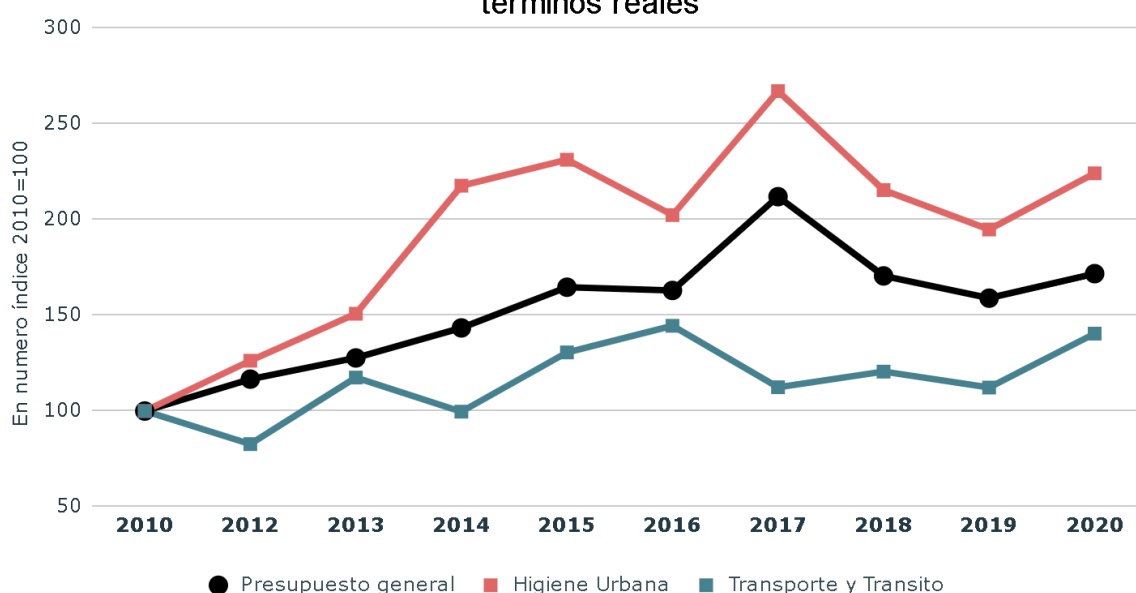
El personal contratado se encuentra en una condición de precariedad mayor que sus pares transitorios, dado que no se le reconocen derechos como la antigüedad, siendo este un componente esencial de su sueldo, y padecen mayor inestabilidad en el puesto. Es entonces que la movilidad laboral hacia un reconocimiento pleno de los derechos laborales va de contratados a transitorios y de transitorios a permanentes.

Dentro de la composición de la planta transitoria veremos que el personal contratado pasó de representar el 19% de la planta transitoria en 2013 a 68% en 2018, para cerrar la década representando el 59% de la planta transitoria. El crecimiento de la proporción de personal contratado implica un empobrecimiento de las condiciones de los y las trabajadoras de la municipalidad de Córdoba.

Privatizaciones

Nos parece interesante profundizar en aquellos servicios que a lo largo del periodo fueron privatizados. Estos son los casos de los servicios de recolección de residuos y de transporte público, alegando eficiencia en el gasto ambas actividades que eran controladas por el estado fueron vendidas o concesionadas a empresas privadas. Estas dos privatizaciones se dieron durante el primer gobierno de Mestre en 2012 y formaron parte de su repertorio de campaña por lo que contaba con un amplio apoyo tanto ciudadano como mediático.

Gráfico N° 3: Evolución de partidas presupuestarias de Higiene y Transporte en términos reales



Fuente: Elaboración propia en base a datos difundidos por la Municipalidad de Córdoba

La privatización del sistema de transporte urbano se concretó en el año 2013, hasta entonces la empresa TAMSE (Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado) era parte de un sistema mixto en la ciudad en donde

operaba junto con empresas privadas¹. Como es costumbre, la exclusión de la empresa estatal alegó problemas relacionados a la eficiencia del gasto, es así que el nuevo sistema conformado solo por agentes privados propone hacerse cargo de la prestación del servicio y liberaría al municipio de esa mochila aparentemente pesada. Con el servicio provisto por privados, la municipalidad interviene en el sector mediante subsidios a las empresas cuando la tarifa no cubra los gastos y en la adquisición de colectivos. El servicio es prestado enteramente por las empresas.

Los datos respecto a la evolución del gasto asociado a *Transporte y Tránsito* son interesantes para el análisis. Si vemos la serie desde 2010 a 2020 observamos un primer momento de la gestión radical en que lo destinado a transporte y tránsito cae previo a la privatización. Luego de la privatización en 2014, cae para iniciar un periodo de crecimiento hasta 2016, allí comienza a disminuir nuevamente lo destinado a este rubro hasta 2019. En 2020 nuevamente aumentan los recursos destinados a transporte y tránsito.

Así, a pesar de que en relación al presupuesto general creció a menor ritmo, desde la privatización del sistema de transporte en 2014 las partidas destinadas a estos servicios continuaron su crecimiento hasta alcanzar un 40% en términos reales en 2020. Este dato va en contramano de los argumentos privatizadores, donde se presenta al sector privado como un actor capaz de administrar los recursos de forma eficiente y que permita al estado ahorrar en actividades deficitarias.

En cuanto al sistema de recolección de basura fue en el año 2013 que el sistema se privatizó. CRESE tuvo a su cargo la recolección y disposición final de los residuos de toda la ciudad hasta que se licitó el nuevo servicio que dividió a la ciudad en 3 partes: norte y sur divididas por el río Suquía y el área central. Esta última quedó en manos de CRESE residual. El actual intendente, Martín Llaryora, terminó por disolver la empresa estatal cuando asumió su cargo a fin de 2019. Actualmente la Municipalidad cuenta con el servicio de

¹ TAMSE se quedó solo con la gestión de los trolebuses. Se privatizaron las otras líneas que pasaron a ERSA y Autobuses Santa Fe

barrido y limpieza de calles en manos del Ente de Servicios y Obras Públicas (ESyOP) que fue creado en la administración anterior.

Así como lo fue la privatización del servicio de transporte público, el argumento utilizado por Mestre fue el mismo: eficiencia y productividad. Además, se proponía un sistema novedoso que incluyera la recolección diferenciada y el tratamiento de los residuos secos. Esto último fue escasamente logrado ya que se recuperan menos del 1% de los residuos antes de su disposición final según muestran los datos publicados por la Municipalidad.

El análisis del presupuesto en los últimos 10 años nos muestra que, a pesar de los argumentos esgrimidos, el crecimiento del gasto destinado al rubro *Higiene Urbana* ha superado siempre al del crecimiento general. Así, mientras que el presupuesto general se incrementó en un 72%, aquel de higiene lo hizo en 124%, más que duplicando al anterior. Esta situación se agravó sobre todo desde la privatización. Así, el presupuesto que se destina a este rubro no ha hecho más que aumentar; el gasto pasó de \$522 millones en 2010 a \$1.171 millones en 2020, todo medido en pesos constantes.

INGRESOS

La municipalidad de Córdoba cuenta con tres fuentes de financiamiento: Ingresos de jurisdicción municipal, ingresos de otras jurisdicciones e ingresos de capital.

Respecto a los ingresos de jurisdicción municipal se puede decir que en el periodo 2010-2020 estos representan en promedio un 61% del total de los ingresos corrientes. Estos están integrados por: tasas y derechos sobre los patrimonios, contribución que incide sobre el comercio, la industria y actividades lucrativas, derecho de inspección y control de vehículos y empresas de transporte, tasas y derechos sobre los cementerios, derecho sobre los espectáculos públicos y juegos de azar, multas y otros derechos y tasas. De los ya mencionados, tasas y derechos sobre los patrimonios y contribución que incide sobre el comercio, la industria y actividades lucrativas representan en promedio el 80.65% del rubro en análisis, con 33.6% de

participación para el primero y 47.05% para el segundo. Cabe aclarar que para el periodo 2010 y 2013 nos encontramos sin la información correspondiente. Para comprender el comportamiento de este rubro en el tiempo, primero se procederá a explicar el comportamiento y composición de los elementos que lo traccionan.

Respecto a tasas y derechos sobre los patrimonios encontramos a la contribución que incide sobre los inmuebles. Esta contribución siendo la de mayor participación, se compone a grandes rasgos de una base imponible que consiste en la valuación de los inmuebles conforme a lo que la ordenanza anual municipal estipule sobre el valor del metro cuadrado a estos efectos. Es necesario aclarar que, dentro del período analizado, sólo en 2016 este valor sufrió un incremento en aproximadamente un 200% manteniéndose constante hasta el periodo 2020. Una vez constituida la base imponible se le aplica una alícuota diferencial en base a la zona donde se ubica el inmueble, estas alícuotas desde el periodo 2014 se han encontrado en constante aumento anual.

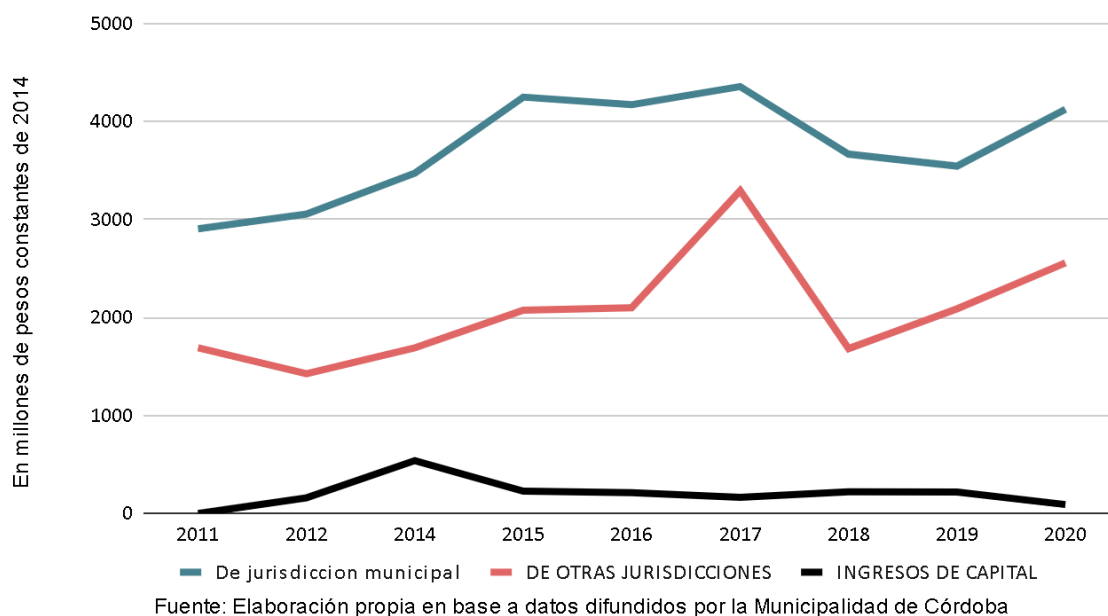
En cuanto a la contribución que incide sobre el comercio la industria y las actividades lucrativas encontramos con mayor participación a la contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios. Esta contribución se calcula, dependiendo de la actividad, aplicando una alícuota sobre los ingresos brutos obtenidos por el contribuyente. Esta alícuota desde el periodo 2015 también se encuentra en constante ascenso promedio anual.

Por otro lado, es pertinente rescatar el comportamiento general de la actividad económica del departamento de Capital. El Producto Geográfico Bruto, en pesos constantes, del departamento nos permite observar el valor total de la producción a lo largo de un año. En la serie podemos percibir tres etapas claramente diferenciables: 2010-2013, con tendencia al crecimiento aun a pesar de la caída en años pares. Los años comprendidos entre 2014 y 2017, caracterizados por un estancamiento del producto, y entre 2018-2019 donde se evidencia una franca caída en la actividad económica.

Esto último, resulta de utilidad para poner en contexto la actividad comercial, industrial y de servicios por su trascendental participación en la recaudación municipal.

A continuación, se muestra la fluctuación de las principales fuentes de ingresos del municipio:

Gráfico N.º4: Ingresos Municipales anuales



Es notable que la tendencia de la actividad económica, repercute y condiciona a los ingresos de jurisdicción municipal, siendo este generalmente ascendente en el periodo 2011-2017 y luego con una caída en el periodo 2018-2019. La recuperación de ingresos del periodo 2020, a pesar de la marcada caída de la actividad económica producto de la pandemia de Covid-19, puede deberse a un notable incremento de la alícuota promedio de la contribución que incide sobre el comercio, la industria y servicios, siendo esta de un 15% mayor respecto al periodo 2019. Por otro lado, podemos mencionar un incremento del 52% promedio para el 2020 de la alícuota que determina la contribución que incide sobre los inmuebles.

Respecto a los ingresos que provienen de otras jurisdicciones, podemos mencionar que estos en promedio representan el 35% de los ingresos corrientes del municipio. De estos, el 70.8% es atribuible a la coparticipación

nacional y provincial de impuestos. La masa coparticipable provincial se compone de los siguientes ítems: Impuesto a los ingresos brutos, impuesto inmobiliario y coparticipación federal de impuestos ley N° 23548. De este monto 20% se coparticipa de la siguiente manera: 80.5% a los municipios, asignando el 21% en partes iguales y el 79% en forma proporcional al número de habitantes.

El 29.2% restante corresponde a la participación de ingresos con asignación específica que pueden tener tanto origen nacional como provincial. Por ejemplo, en el año 2017 aumenta el rubro “de otras jurisdicciones” por la incorporación de estos de estos programas: Convenio de equidad y ordenamiento fiscal Ord. 12537; Programa de Financiamiento de Obras Viales Urbanas, Periurbanas, Caminos de Producción, Accesos a Pueblos y Obras de Seguridad; Programa Casa del Futuro; Programa Mejoramiento Barrial.

EN SÍNTESIS

El presupuesto municipal tuvo un proceso de crecimiento hasta mediados de la década para, posteriormente ser oscilante con tendencia a la estabilización el último año.

Los grandes rubros mantienen en general su proporción, destacando el hecho que a pesar de la creación de un nuevo hospital en 2011 y la llegada de la pandemia en 2020 el presupuesto en salud representa en la actualidad una menor proporción del total de lo que era en 2010. Observamos también la mayor participación de lo destinado a deuda producto de su emisión a partir de 2016.

Asimismo, y a pesar de los discursos vigentes durante el proceso privatizador, lo destinado a transporte e higiene no ha detenido su crecimiento e incluso *Higiene Urbana* creció por sobre los recursos generales incrementando su peso en el presupuesto.

En relación a salarios, se destaca la caída de las partidas desde el inicio de la pandemia en 2020 y la ampliación del rubro no permanentes que supone un empobrecimiento en las condiciones de trabajo.

Por último, en relación a los ingresos se observa una gran participación de los ingresos propios, pero también mucha relación con los vaivenes económicos que condicionan la recaudación. Para paliar la situación la municipalidad aplicó sucesivos aumentos de alícuotas sobre distintas contribuciones, aun así, el fuerte vínculo con la actividad económica primó sobre la recaudación.