

El municipio local a través del tiempo

En la época de las Comisiones Municipales, los recursos eran retributivos de ciertos servicios que se prestaban a la población.

Durante el siglo XIX, un rasgo destacado era la falta de atribuciones para el gobierno y, conjuntamente con ello, las escasas posibilidades de obtención de recursos.

A lo largo del tiempo se manifiesta con recurrencia y de modos diversos el concepto de equidad en la distribución de la carga tributaria sobre los contribuyentes.

En virtud del Bicentenario argentino y atendiendo a la importancia que poseen los estudios acerca del desempeño municipal, en esta oportunidad se analiza la situación de la Municipalidad de Bahía Blanca desde una perspectiva histórica.

Resulta sumamente complejo contar con información de la época, siendo las escasas estadísticas halladas muy concisas y puntuales, por lo que se torna imposible reconstruir una serie histórica que posibilite un análisis exhaustivo. No obstante esto, se dispone de ciertos registros aislados, que permiten al menos tener una idea acerca de las principales funciones inherentes al municipio en sus orígenes y las fuentes de recursos más significativas del momento. A partir de allí, puede trazarse cierto paralelismo en relación con el momento actual, para destacar aquellos aspectos que puedan resultar de interés en la evocación de este particular aniversario patrio.

Para realizar el análisis no puede omitirse la reseña de los principales momentos históricos de la ciudad, en su evolución desde la Fortaleza hacia la jerarquía municipal, dado que los cambios en el status del poblado modifican las facultades y funciones de las autoridades del momento y también la dinámica de la relación entre los decisores y la población. Simultáneamente, se abordan cuestiones relacionadas con el concepto de equidad reinante en los inicios de la ciudad y su evolución a lo largo del tiempo, las nociones de redistribución de las autoridades, la relación entre los ingresos y gastos, las principales fuentes de ingreso y la noción de contraprestación presente en los recursos públicos, entre las más destacadas.

Desde los inicios hasta la formación del municipio

Al momento de describir sucintamente la historia de Bahía Blanca, pueden diferenciarse claramente tres períodos que poseen características diferenciales en relación con el grado de autonomía vigente: el período de los Jueces de Paz, el período de las Comisiones Municipales y el de plena autonomía, con elección de autoridades propias y creación de la Intendencia.

Cuando se fundó Bahía Blanca, el régimen municipal no se encontraba completamente definido constitucionalmente, por lo que en sus orígenes le correspondía como autoridad un Juzgado de Paz, instaurado recién en 1834, seis años después de la fundación del

fortín y nombrándose como primer Juez a Francisco Casal. Los Jueces de Paz tuvieron actuación hasta 1855 y a partir de allí rige el mandato de las Comisiones Municipales. Esta situación se presenta diferente a lo observado en otros lugares de la provincia, ya que en dicho año con la puesta en vigencia la Ley General de las Municipalidades – que dispone el establecimiento de municipalidades en aquellos partidos donde existieran asentamientos de población – se crean numerosos municipios, no siendo así el caso de Bahía Blanca y Patagones que permanecen bajo el mandato de Comisiones Municipales. Recién en 1886, con la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Bahía Blanca se convierte en municipio con derecho a gobierno propio, eligiendo a cinco concejales y nombrándose a uno de ellos en el cargo de intendente.

Durante la época de las Comisiones, entre las principales funciones de las autoridades relacionadas con la incipiente población, pueden destacarse la preocupación por la salud de los habitantes, las funciones policiales y el cuidado y defensa de la población ante las invasiones de los indios que periódicamente atacaban a la población y robaban animales. Con el paso del tiempo, tales funciones se fueron ampliando, hallándose registros de preocupaciones por el abastecimiento de carne a los habitantes, reglamentaciones del riego de las quintas y arreglo de veredas.

Sobre mediados del siglo XIX, ya constan en algunos registros ciertos vestigios de diseño de finanzas municipales, con planillas de caja contabilizando al menos ingresos y egresos, e incluso planificando ciertos gastos de importancia para la población, inicios de lo que actualmente es la institución presupuestaria. Según los archivos, en 1863 el presupuesto de gastos era cercano a los 14.600 pesos, contándose con ingresos del orden de los 6.146 pesos, lo que indica un déficit a cubrir por el gobierno, denotando la escasa capacidad de generación de recursos propios y la necesidad de asistencia del gobierno.

Podría afirmarse que los recursos del momento eran principalmente retributivos de ciertos servicios que se prestaban a la población, con algún concepto de contraprestación subyacente. No se cuenta con información acerca de cuál sería el criterio para asignar la carga tributaria entre los pobladores, pero de acuerdo a los informes consultados, hay un antecedente ocurrido en el año 1871 donde la población realiza una clase de protesta contra el incremento de impuestos por alumbrado y logra imponerse a las autoridades del momento.

A partir de 1875/1880 se produce un gran desarrollo de los servicios públicos, y se pone de manifiesto que la modalidad utilizada era la de concesión. En 1885, adquiere importancia la deuda municipal, que es del orden de los 75.000 pesos y comienza a percibirse como una carga. En estos momentos llega a su fin el período de las Comisiones Municipales, cuya actuación se encontraba fuertemente limitada por dos cuestiones fundamentales: la falta de atribuciones para el gobierno y las escasas posibilidades de obtención de recursos frente a gastos crecientes. Tal como se menciona anteriormente, en el año 1886 con la sanción de la Ley Orgánica de las Municipalidades, Bahía Blanca adquiere el status de municipio con derecho a gobierno propio, eligiéndose en aquella primera ocasión una cantidad de cinco concejales, nombrándose a uno de ellos en el cargo de intendente.

Las cuentas municipales del 1900

Durante las intendencias, las funciones del municipio se fueron incrementando en atención a las demandas de una población en constante expansión. Se desarrolla ediliciamente la ciudad, se producen importantes mejoras en los servicios urbanos, se

otorga la concesión del tranvía, hay obras de pavimentación, ampliaciones en la red de alumbrado urbano, servicios de aguas corrientes y gas. Como consecuencia, las cuentas del municipio también cambiaron sustancialmente en relación con la época de las Comisiones. De acuerdo a información censal, la población local en 1914 era cercana a los 70 mil habitantes.

También puede destacarse el avance en cuestiones relacionadas con la sanidad de la población. Hacia el 1900 se evidencia la necesidad de garantizar el abasto de víveres y de asegurar, mediante reglamentaciones, que su manipulación y distribución se adapte a las necesidades de la ciudad y cumplan con las condiciones de higiene. Inicialmente, la matanza de animales no se ajustaba a ninguna norma.

La ampliación de funciones y la consolidación del municipio, mejora las posibilidades de financiamiento con ingresos propios. Analizando la composición de recursos de las décadas de 1910/1920, se pone de relieve que las principales fuentes siguen siendo las tasas por retribución de servicios (aunque en ese momento no se les diera tal denominación), hallándose sin embargo otras figuras tributarias que resultan más parecidas a los actuales impuestos, como es el caso de los cobros efectuados a los rodados. Si se compara la situación con los orígenes de la ciudad, lógicamente hay una mayor diversidad de tributos que recaen sobre la población.

De acuerdo a las estadísticas identificadas, en 1918 la principal fuente de ingresos corresponde a lo recaudado por las obras de pavimentación, que representa un 18% del total de dicho año. En segundo lugar, se ubican los ingresos por alumbrado que aportan un 17% a las arcas del municipio y luego puede destacarse la recaudación por rodados y servicio de limpieza, ambos con una participación sustancialmente menor del orden del 8% en cada caso. También se recaudaba en concepto de barrido y riego, por citar otros ejemplos.

Vale destacar la participación de la recaudación por abasto. Como se señala más arriba, fue una preocupación creciente el cuidado de las cuestiones inherentes a la salud de la población y dentro de este esquema debe ubicarse la organización del abasto y matanza de animales con destino a la alimentación. La participación de este tributo en el total de recursos es del orden del 7%.

Ya en 1910, se planteaban cuestiones de equidad. Según archivos periodísticos del momento, se discutía la aplicación de alcuotas diferenciales para el en aquel entonces denominado impuesto de limpieza. El planteo aludía a la diferente situación económica en Ingeniero White en relación con el radio urbano, estableciéndose, en atención a esta cuestión, una tasa diferencial entre los habitantes de ambas localidades. Existía en ese momento un antecedente normativo de las actuales ordenanzas fiscal e impositiva de los municipios, llamada ordenanza general de gravámenes donde se establecían estas cuestiones.

Posteriormente, también se encuentran archivos con reclamos de esta índole en la década del 20. Aparentemente, la carga tributaria estaría muy concentrada sobre los comerciantes proveedores de artículos de primera necesidad, pagando más patentes los almacenes, panaderías, carnicerías, mientras que las joyerías, tiendas, corralones de maderas y fierros, casas de cereales se encontraban prácticamente exentos de los mismos. A modo de referencia, puede señalarse que la capacidad recaudatoria del municipio en ocasión del Centenario de su creación (1928), era del orden de los 1,6 millones de pesos moneda nacional, y ciertas cifras de recaudación per cápita de algunas ciudades importantes posicionan a Bahía Blanca como un lugar con presión tributaria municipal relativamente baja. Según fuentes consultadas, en el municipio local,

los ingresos per cápita eran aproximadamente de \$16, mientras que en Buenos Aires el promedio es de \$45, Rosario \$36 y La Plata \$28.

Con respecto a la composición de los gastos, en ese momento se destinaba el 36% al pago de sueldos de empleados y obreros, el 26% a la amortización de la deuda claramente creciente en el período, el 24% a los gastos generales de administración, el 8% a la beneficencia pública, subvenciones y becas (actualmente denominadas transferencias corrientes) y sólo el 2% a la realización de obras públicas.

Se pone de manifiesto la insignificante participación del gasto en obra pública en relación con el total, al mismo tiempo que se observa una caída en los gastos generales de administración. Esto se ve como un aspecto negativo, que disminuye las posibilidades de acción del municipio dado que entre las principales actividades generales de la época se encuentra la compra de animales, los gastos eventuales de la intendencia y el Concejo Deliberante y gastos de locomoción para obras públicas.

En síntesis, del análisis de los registros contables del municipio desde 1900 hasta 1930 aproximadamente, pueden destacarse los siguientes aspectos;

- Incremento en la capacidad de recaudación de tributos locales en relación con la época de Jueces de Paz y Comisiones Municipales, como consecuencia de la ampliación de las funciones del municipio y del incremento poblacional.
- Desde el punto de vista cualitativo, se observa una lógica diversificación en los ingresos municipales, en su mayoría relacionados con la contraprestación de servicios públicos pero también encontrándose algunos antecedentes de figuras tributarias más parecidas a los impuestos que a las tasas.
- El nivel de endeudamiento municipal se torna creciente, convirtiéndose en una preocupación para las autoridades locales.
- Bahía Blanca tendría una presión tributaria relativamente más baja que otras ciudades importantes del momento.
- La inversión en obra pública sería reducida en términos del gasto público total.
- Se pone de manifiesto el interés de la población acerca de cuestiones relacionadas con la equidad en la distribución de la carga tributaria.

Algunas comparaciones con la situación actual

Los recursos de origen propio que maneja el municipio son esencialmente tasas que suponen la contraprestación de algún servicio a los contribuyentes. Adicionalmente, recibe ingresos por coparticipación de impuestos de la provincia de Buenos Aires.

Entre los tributos más destacados por su importancia puede señalarse a la tasa por inspección de seguridad e higiene y a la tasa por alumbrado y conservación de la vía pública. La segunda de ellas, que en la actualidad aporta el 25% de los recursos propios municipales, podría resultar análoga a los antiguos tributos sobre Alumbrado, Barrido, Riego y Limpieza que en 1918 aportaban el 32% del total de recursos del momento.

Actualmente, también aportan una proporción importante la tasa de salud y la tasa ambiental, siendo la recaudación de otros tributos minoritaria en comparación con los descriptos hasta el momento.

Con respecto a la composición de los gastos, al igual que lo ocurrido en 1927, la partida de remuneraciones al personal capta una elevada proporción, que en 2008 es del orden del 33% del total de gastos. La partida general de obra pública financiada por el municipio representa el 5% de las erogaciones, proporción que por su importancia no dista mucho del 2% registrado en 1927. Este porcentaje se incrementa al 17% al momento actual, si se computan las obras financiadas con recursos específicos provenientes de otros niveles de gobierno. Las transferencias corrientes constituyen el 8% del total gastado en 2008.

Por último, a lo largo del trabajo se señala que en la época de las Comisiones Municipales existía una limitación para la obtención de recursos. Resulta interesante mencionar que, si bien en las épocas modernas hay más herramientas de financiamiento al alcance de los gobiernos locales en comparación con los momentos de la fundación y el inicio del período municipal, aún persisten severas limitaciones a las potestades tributarias de los municipios argentinos. Si bien a partir de la reforma constitucional de 1994 expresamente se establece la autonomía municipal, y aunque no existen normas de ningún orden que manifiestamente limiten las facultades de los municipios para establecer impuestos, el avance de la Nación y las provincias en el establecimiento de tributos de toda clase determina una imposibilidad práctica de crear impuestos para los gobiernos locales.

Finalmente, puede observarse que la falta de adecuación entre los ingresos y los gastos es un fenómeno que se manifiesta tempranamente en la historia de Bahía Blanca, como consecuencia de lo cual se comienza a señalar con frecuencia el problema del endeudamiento o la necesidad de recurrir a transferencias de otros niveles de gobierno. Esto pone de relieve que la importancia que adquieren las potestades tributarias de los gobiernos subnacionales en una organización federal es atemporal. ■

BOX. Diario LA NUEVA PROVINCIA - 11 de mayo de 1910

EL IMPUESTO DE LIMPIEZA - En la ciudad y en Ingeniero White

Se presenta a nuestra municipalidad la oportunidad de demostrar el espíritu de equidad y de consideración para el contribuyente que debe animarla sobre todo en las presentes circunstancias que no son de holgura económica para las clases pobres. La población de Ingeniero White paga el impuesto de limpieza con la misma tarifa aplicada en el radio urbano de ciudad. Esto no es equitativo y hasta nos atrevemos a afirmar que no encuadra en el espíritu y ni en la letra de las ordenanzas municipales.

Comprendiendo que no era lógico cobrar en las villas suburbanas el mismo impuesto que en la ciudad, la municipalidad introdujo una acertada modificación en la ordenanza general de gravámenes estableciendo categorías proporcionales a la importancia del barrio, a la calidad de la edificación, a la condición del contribuyente y a la forma del servicio de limpieza. Rebajó en algunos centavos el impuesto en las villas, pero el olvido, la costumbre o lo que sea ha venido a limitar esa reducción a dos o tres grupos de población suburbana excluyendo arbitrariamente el pueblo de Ingeniero White que es tan suburbano como Villa Mitre ó Villa Rosas y cuya economía general no admite comparación con la de esta ciudad.

El puerto está formado por comercio minorista, por gente obrera de reducidos recursos, por consiguiente, debe pagar en la misma proporción que las villas suburbanas.

Además, promedia otra razón que no puede ser desatendida. El servicio de limpieza de Ingeniero White no es un modelo ni mucho menos. Allí no hay barrido de calles y la extracción de basura se hace como y cuando se puede.

Bastaría esto para evidenciar la justicia del reclamo si el caso no estuviera ya previsto en la ordenanza mencionada al fijar tarifa especial para las villas y barrios suburbanos. La municipalidad no debe esperar que el pueblo contribuyente formalice la queja. Debe bastarle la indicación que en su nombre hace la prensa para ordenar al delegado ajuste su criterio a la equidad y a la letra de las ordenanzas ya que no ha tenido la deferencia de escuchar el reclamo de los vecinos y el tino de consultar el procedimiento.