

**SEXTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION PUBLICA
RESISTENCIA, 6, 7 Y 8 DE JULIO DE 2011**

PRESENTACION DE PONENCIA

PANEL: Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales.

AREA TEMATICA: 5. Relaciones Federales, Desarrollo Regional, Gobiernos provinciales y municipales

SUBTEMA: b) Gobiernos Locales

TITULO PONENCIA: Autonomía municipal y Coparticipación

EXPOSITOR: Dra. Nadina Inés Konstantinovsky

La presente ponencia tiene por objeto analizar el proceso de descentralización en nuestro país a partir del estudio de las reformas de las constituciones provinciales que han adaptado sus regímenes al sistema previsto en la Constitución Nacional a partir de la reforma de la misma en el año 1994, en cuanto a su autonomía, analizando en cada caso los alcances de la misma, en lo institucional, administrativo, político y económico financiero. Se expondrán las clasificaciones de municipios y las competencias de los mismos en las diferentes provincias argentinas.

MUNICIPIOS:

El municipio es la primera organización política donde se asienta el hombre. Está integrado por una comunidad de personas situadas en un mismo ámbito territorial, las cuales satisfacen las necesidades originadas por la vida social y las relaciones de vecindad, siendo la célula territorial del estado básica con personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines. El nivel de gobierno que la posee puede autogobernarse y dictar sus propias normas.

En nuestro país el municipio se da como consecuencia de la integración de cuatro factores:

- Población, es el conjunto de habitantes con domicilio en el territorio de un municipio que se obligan a elegir sus representantes locales a través del sufragio y se encuentran inscriptos en el padrón municipal.

- Territorio, es adjudicado en principio por leyes provinciales y sufre continuas modificaciones en el transcurso del tiempo, fusión, anexión, segregación y división.
- Finalidad o Competencia, es su razón de ser. Las leyes o cartas orgánicas establecen las acciones que pueden y deben hacer, administración de los intereses y servicios sociales. Se refiere a la planificación u ordenamiento urbano, cultura, educación, salud, vivienda, promoción social, deportes, recreación y turismo, protección ambiental, defensa civil, residuos domiciliarios, higiene, seguridad y salubridad pública, desarrollo económico, tránsito y otros servicios.
- Organización, como persona jurídico público territorial actúa a través de los órganos de representación legal a través de la organización administrativa y política. En nuestro país existen dos sistemas de organización municipal:
 - Presidencialista: La mayoría de los municipios sostiene que debe reproducir las pautas básicas que conforman una república representativa en el marco de la república representativa federal. Desde esa óptica la tradición legislativa establece que el estado provincial debe reproducir los tres poderes del estado nacional y provincial.
 - Comisión: Normalmente de tres a siete personas con facultades legislativas y ejecutivas, dividido en áreas funcionando en pleno para las tareas legislativas pero con la responsabilidad de un área o cartera determinada; asumiendo las funciones características de los secretarios en el sistema presidencialista.

TIPOLOGÍAS:

La categorización en los gobiernos locales es diversa. En la provincia de Santa Fe se consideran municipios son agrupamientos de población que superan los 10.000 habitantes. Las comunas son territorios con áreas urbanas y rurales.

En cambio, en la provincia de Corrientes los municipios deben superar los 500 habitantes, en Chubut bastan 500 electores para convertirse en corporación municipal, mientras que el resto de los núcleos poblacionales se denominan comunas rurales y villas.

Hay un grupo de provincias que admiten un solo formato institucional, el municipio. Ellas son: Buenos Aires, La Rioja y Mendoza.

Córdoba es la provincia más municipalizada del país con 178 comunas y 250 municipios y Tierra del Fuego tiene el menor nivel de municipalización, con solamente dos municipios y una comuna.

Además, los municipios pueden identificarse en dos esquemas institucionales municipales básicos en las diversas provincias:

- Municipio urbano: con o sin territorio colindante, originado a partir del asentamiento de población, quedando parte significativa del territorio provincial sin estar municipalizado. Un ejemplo es la provincia de Chubut.
- Municipio partido: creado a partir de la decisión del poder provincial, donde no hay territorio provincial que no esté municipalizado. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN ARGENTINA

Jurídicamente, el régimen municipal configura la base del sistema político institucional vigente en la República Argentina.

En la Constitución de 1853/1860, ya encontrábamos en su artículo 5, aún vigente, la obligación de las provincias de asegurar el régimen municipal, exigencia para garantizarles el goce y ejercicio de las instituciones locales.

Las veintitrés provincias que integran el territorio nacional están organizadas en dos mil doscientos dieciséis gobiernos locales, localizados en quinientos diez departamentos, lo que evidencia gran heterogeneidad y bajo nivel de municipalización.

La provincia con mayor número de gobiernos locales es Córdoba, con 250 municipios y 178 comunas y Tierra del Fuego, con 2 municipios y 1 comuna, totalizando 428 y 3 respectivamente.

En general, en lugar de un verdadero poder municipal, se creó una especie de régimen de descentralización administrativa, otorgando a las comunas facultades limitadas, revocables y sujetas a la fiscalización de los organismos superiores, cuando no a la intervención de estos en el municipio. Poco a poco muchas municipalidades fueron perdiendo el poder de intervenir en la instrucción primaria, en la justicia local y en la policía de seguridad. La construcción de ciertas obras de mayor magnitud pasó a depender de organismos nacionales y provinciales. En general, el sistema municipal no dio los resultados esperados, transformados en organismos que se pusieron más al servicio de los intereses políticos sectoriales, que en el de procurar el adelanto de las poblaciones.

Hasta la reforma de 1994, los alcances del régimen municipal no eran precisos, pues podía presentarse como la facultad de establecer un gobierno local autónomo o como una delegación de gobierno provincial.

En la década de los años 80 América Latina se caracterizó por fuertes procesos de democratización, caracterizados por la descentralización de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los municipios. También se caracterizó por la ausencia del estado provincial y nacional en algunas áreas del gobierno, lo cual llevó a una descentralización de hecho de las tareas que cumplían.

Con relación al principio autonómico, hay quienes afirmar que no puede establecerse un listado de competencias municipales. Las municipalidades solo tienen que amparar las iniciativas locales convenientes o adecuadas para el desarrollo, la gestión local y la transferencia de competencias que hasta ahora estaba reservada a otras administraciones. Ello implica el reconocimiento a los municipios de igualdad de derechos respecto de las otras administraciones, y dotaciones económicas para su ejecución. Los gobiernos locales, cada vez más, deben protagonizar el desarrollo de la comunidad.

La autonomía local permite la auto organización, el ejercicio de competencias exclusivas, el accionar en todas las áreas de interés de la ciudadanía y la disponibilidad de recursos propios no condicionados. La proximidad del municipio

con sus gobernados legitima la autonomía, ya que permite establecer una relación directa entre los representantes, a cargo de la administración, y los representados.

Hasta el año 2003, el tema municipal dentro del gobierno nacional estaba comprendido dentro de la Secretaría de Provincias, dependiente del Ministerio del Interior. Esta incluía también al Instituto Federal de Asuntos Municipales.

En la segunda mitad de la década de los noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó financiamiento a la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior de la República Argentina, a través de dos créditos que fueron llevados adelante a través de la unidad ejecutora central. Los proyectos “Desarrollo y reforma de los municipios” (PDRM) y “Grandes aglomeraciones urbanas” (GAU) tuvieron como objetivos “contribuir al saneamiento financiero y desarrollo económico y territorial de los municipios y comunas, estableciendo condiciones favorables para el incremento de la inversión”. Su estructura fue diseñada con la siguiente frecuencia: reformas, inversiones y asistencia técnica. Las acciones previstas estaban agrupadas en las reformas centrales y reformas sectoriales, debiendo las primeras garantizar la autosustentabilidad del equilibrio presupuestario de largo plazo, fortalecer las estructuras organizativas y ordenar los endeudamientos, generando capacidad de ahorro corrientes y capacidad de inversión pública. En cambio, las reformas sectoriales se referían a producir modificaciones en los marcos regulatorios, en la prestación y funcionamiento de los servicios públicos, propender a la modernización tecnológica de las administraciones locales y articular mecanismos institucionales, que viabilicen la localización de inversiones.

Los intendentes, por ser líderes locales, son quienes tienen la misión de transmitir las demandas de su comunidad, que mientras sean “sustentables” (en los términos del PNUD), mejorarán la productividad de la inversión, sean los fondos nacionales, provinciales, municipales, de cooperación internacional o privados. Es importante, por ese motivo, favorecer el desarrollo de este nuevo rol en los gobiernos locales. En éste contexto fue creada la Secretaría de Asuntos Municipales, que tiene los siguientes objetivos institucionales, de acuerdo con el Decreto de Estructura del Ministerio del Interior N° 258/03:

- Entender en los asuntos municipales y en la asistencia técnica a los municipios para la modernización de los sistemas administrativos locales y el

fortalecimiento de su capacidad de gestión y asistir a las provincias en la descentralización de funciones hacia los municipios.

- Proponer los medios tendientes al estudio, formulación y ejecución de políticas de descentralización, evaluando la información sobre la realidad socioeconómica e institucional de los municipios, proponiendo la ejecución de planes, programas y proyectos referidos al desarrollo de los gobiernos locales.
- Evaluar los planes y proyectos en ejecución relativos a asistencia técnica, modernización y mejoramiento de la capacidad de gestión de los municipios y asistirlos en la programación de la reforma política en el nivel local.
- Proponer políticas y estrategias para el establecimiento de micro regiones, promoviendo el espíritu cooperativo entre los diferentes actores sociales de comunidades vecinas.

Los cimientos del régimen municipal se consolidan en el artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853, que dice lo siguiente: “Cada provincia dictará para si su constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo éstas condiciones el gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Con la reforma del año 1994, en su artículo 123 se ha confirmado aquel deber, otorgándole diferentes alcances y contenido a la autonomía municipal: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Además, el artículo 124 dice: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen

que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

El artículo 129 de la Constitución Nacional, refiriéndose a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dice que tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, siendo su jefe de gobierno directamente elegido por el pueblo de la ciudad.

ALCANCE Y CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL:

Diverso grado de autonomía se otorga a los municipios. La mayor parte de las constituciones provinciales les autorizan a celebrar convenios, acuerdos y contratos entre si, y constituir organismos intermunicipales de coordinación.

Los principios del régimen municipal argentino, además del autonómico, son:

- ❖ Su naturaleza sociológica
- ❖ La unión de la democracia y la eficacia
- ❖ La plena participación ciudadana

El alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes de los asuntos locales. Ellos son:

INSTITUCIONAL: Supone que cada municipio tiene la posibilidad de dictar su propia carta orgánica. Las provincias pueden categorizar sus municipios para que tengan autonomía municipal plena o semiplena, y así contar o no con facultad para dictar sus propias cartas orgánicas. Las diferentes constituciones provinciales difieren en el alcance y contenido de las cartas orgánicas.

POLÍTICO: Se refiere a la potestad de cada municipio de elegir sus propias autoridades, entre diferentes formas de gobierno local, diferentes sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, elección y destitución de funcionarios locales, y participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales vinculadas con asuntos locales. Es la facultad de organizar su forma de gobierno y darse sus propias instituciones.

ADMINISTRATIVO: Es la posibilidad de la prestación de los servicios públicos y actos de administración local sin la interferencia de autoridad de otro orden de gobierno.

ECONÓMICO FINANCIERO: Son las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc. Según el Dr. Casas solo existe autonomía municipal si hay autonomía financiera.

El Dr. Bidart Campos sostuvo que la alusión originaria al “régimen municipal” en el artículo 5, era identificable con autonomía. La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostenía que los municipios eran descentralizaciones administrativas autárquicas. Ello hasta el caso “Rivademar, Ángela D. c/ Municipalidad de Rosario” (21/03/89), que consagró jurisprudencialmente la autonomía municipal. La corte desestimó el carácter autárquico del régimen municipal. La autonomía municipal opera como garantía constitucional para que sea respetada en todos los órdenes. Puede y debe hacerse valer como tal frente al poder central.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, expresa que la autonomía lo es en lo institucional, político, económico financiero y administrativo.

La autonomía es la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a si misma, dentro del marco de su competencia territorial y material.

El concepto de autonomía abarca el dictado de sus propias normas, la elección de sus autoridades, la auto administración y el auto financiamiento. En los municipios autónomos, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido otorgada por un nivel superior sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.

Se diferencia del concepto de autarquía en que éste se refiere a una auto administración, pero basada en normas generales dictadas por los niveles superiores. La esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial. Si bien las atribuciones delegadas al municipio pueden ser muy amplias, puede plantearse una avocación, total o parcial de éstas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. La autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones que en su momento otorgó. Para el ejercicio del poder constituyente por parte de las provincias, uno de los requisitos

establecidos es el de asegurar un régimen municipal autónomo (artículos 5 y 123 CN). No hay posibilidad de instaurar una autarquía como naturaleza jurídica de los municipios, ya que el único régimen municipal que admite la Constitución es el autonómico.

Nuestras constituciones de provincia enumeran las competencias o fines propios de los municipios, las cuales a veces se reiteran o completan en las cartas orgánicas o en las leyes orgánicas de los municipios que rigen a aquellos que no poseen cartas orgánicas.

Giuliani Fonrouge y Jorge Vanosi sostuvieron que es indispensable la viabilidad de la capacidad tributaria de los municipios y también de su autonomía.

Los municipios, luego de la reforma de 1994 han dejado de ser meros prestadores de servicios. El nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional ha expresado el reconocimiento de la autonomía municipal expresamente en lo económico financiero, con lo que es posible concluir que además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden tener despegue tributario legítimo, por lo que deberán instalar dentro de su propio gobierno, mecanismos que controles y regulen la creación y percepción de recursos locales para su redistribución, su aplicación y sus alteraciones, en caso que correspondiere.

Nuestro máximo tribunal sostuvo que “La necesaria existencia de un orden municipal impuesto por el artículo 5 de la Constitución Nacional, determina que la leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido” (Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fé, CSJN 04/06/91).

Los tres elementos imprescindibles para conformar el “poder de policía municipal” son la autonomía, los recursos y la justicia, tal como está escrito en el artículo 5 de la histórica Constitución Nacional, que se mantiene vigente luego de la reforma de 1994. Para cumplir con tal obligación, cada provincia debe establecer en su Constitución las características principales de su propio régimen municipal. Algunas provincias confieren a sus municipios de mayor importancia, la facultad de dictarse sus normas fundamentales, conocidas como cartas orgánicas, en las cuales se definen sus objetivos y determina su estructura basal. Otras deciden conferirle tal facultad a todos los municipios.

Además, la legislatura de cada provincia puede dictar una ley que explique detalladamente los aspectos que se enuncian en la Constitución provincial. La misma es denominada “Ley orgánica de municipalidades” y se aplica a todos los municipios a los cuales la legislatura de la provincia no les han dado la facultad de dictarse sus propias cartas.

Luego de la reforma constitucional de 1994 se estableció la autonomía de todos los municipios argentinos, así como la obligación de reglar su alcance y contenido en los órdenes institucional, administrativo, político y económico financiero en sus respectivas constituciones (artículo 123 de la Constitución Nacional). Su fundamento radica en el respeto hacia las autonomías provinciales y en la comprensión de que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las características particulares locales. Por lo tanto, no puede existir un régimen municipal uniforme para todo el país.

Las implicancias del aseguramiento del régimen y la autonomía municipal son:

- Prohibir a las provincias desconocer las necesidades e intereses locales, a los cuales se les impone, para su mayor satisfacción, sean decididos, regulados y gestionados únicamente por el gobierno municipal.
- Permitir a los vecinos la elección de sus autoridades.
- Se le reconozcan las atribuciones para desarrollar sus acciones, dotándolas de los recursos suficientes para las mismas.
- Las provincias se abstengan de interferir de modo de tornar claudicante el régimen.

La importancia de la autonomía municipal reside en los siguientes puntos:

- En los niveles de gobierno local es donde mejor se perciben las necesidades y problemas de sus habitantes para poder resolverlos con mayor eficiencia, utilizando los recursos económicos del municipio de la mejor forma posible.
- El control es más eficaz en los ámbitos locales.
- Las fórmulas centralizadoras han demostrado su incapacidad de hacer frente a todas las necesidades de desarrollo.

- Sirve como estímulo para los ciudadanos y facilitaría su participación en la gestión de los intereses que les son propios.
- Permite una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados
- Sienta las bases para hacer efectiva la participación pública y no quede en una mera declaración. También se convierte en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del estado.

COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS:

Las Constituciones Nacional y Provinciales, la Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23548/88) con sus modificatorias, y las leyes Orgánicas de municipalidades constituyen el marco regulatorio general de las municipalidades. Se agregan también las leyes de Responsabilidad Fiscal.

Las normas sobre Potestades tributarias son la Constitución Nacional (reformada en 1994), la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y sus modificaciones, Constituciones Provinciales, Leyes Orgánicas de Municipalidades de cada provincia.

Las potestades tributarias de las municipalidades son derivadas de las leyes provinciales. Los pactos fiscales federales limitan las potestades tributarias locales.

En cuanto al régimen de transferencias intergubernamentales, la Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos (23548/88) establece que las provincias deben coparticipar a sus municipalidades. Las leyes de Coparticipación provincial a las municipalidades no requieren ninguna adhesión municipal. Las provincias deciden los parámetros relevantes de los regímenes de coparticipación a sus municipalidades (monto a transferir, mecanismo de distribución entre municipalidades, etc.).

Las propias municipalidades y el nivel superior de gobierno tienen organismos de control de los distintos aspectos de la gestión municipal. El Concejo Deliberante controla al Intendente; la gestión del gobierno Municipal es controlada en aspectos legales contables por el gobierno provincial (Tribunal de Cuentas). Hay controles específicos sobre determinados aspectos de la gestión municipal. En el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que controla el cumplimiento de la ley. Las Comisiones Provinciales de Responsabilidad Fiscal controlan el tamaño y

crecimiento del gasto, déficit y endeudamiento en sus respectivas jurisdicciones. La Comisión Federal de Impuestos controla el cumplimiento de las restricciones a la utilización del potencial tributario municipal. El control por medio del voto en las urnas está en manos de los residentes.

La asignación de funciones hacia los municipios se define en cada provincia. En general, tienen como responsabilidad la provisión de bienes y servicios locales (recolección de residuos, urbanismo, conservación del medio ambiente local, alumbrado, barrido y limpieza, etc.).

También participan en educación (a través de centros de salud primarios y hospitales) y en la ejecución de programas sociales, en coordinación con los gobiernos provinciales y nacionales.

POTESTADES TRIBUTARIAS DE CADA NIVEL DE GOBIERNO:

En la Argentina cada provincia establece “su régimen municipal” que comprende, entre otras disposiciones, la de delimitar el poder tributario de las municipalidades, sujeto a las restricciones que surjan de los arreglos fiscales entre la Nación y las Provincias, por ejemplo, la Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos (ley 23.548): También las leyes orgánicas de los municipios enumeran taxativamente las tasas, derechos, contribuciones, retribuciones por servicios y rentas.

Asignación de potestades tributarias por nivel de gobierno:

Impuestos:

- ❖ Comercio exterior: Gobierno Central
- ❖ Renta: Gobierno Central
- ❖ Valor Agregado: Gobierno Central
- ❖ Patrimonio (activos): Gobierno Central
- ❖ Específicos Internos: Gobierno Central
- ❖ Contribución al financiamiento de la Seguridad Social: Gobierno Central y provincias
- ❖ Ingresos brutos: Provincias y Municipios

- ❖ Inmuebles urbanos y suburbanos: Provincias y Municipios
- ❖ Inmuebles rurales: Provincias
- ❖ Baldíos: Provincias
- ❖ Rodados: Provincias y Municipios
- ❖ Contribución por mejoras: Municipios
- ❖ Tasas y tarifas: Municipios

Los ingresos consolidados ascienden a 54,9 mil millones de dólares; el 5% corresponde al nivel municipal de gobierno. En términos del PBI, los recursos del sector público municipal representan el 1,4% mientras que los recursos consolidados rondan el 30% del producto bruto interno. En términos per cápita, 1400 dólares son los recursos anuales consolidados; 68 dólares son originados en las municipalidades.

Una estimación de la estructura de financiamiento del sector público municipal se presenta en la tabla 13. La estimación se realizó utilizando el último dato oficial disponible (2002), actualizado a 2005 en base a la tasa de crecimiento de los recursos provinciales. La estructura de los tributos es la última disponible (2002), en tanto que la de los no tributarios es la correspondiente a la provincia de Buenos Aires en el año 2005.

Los recursos tributarios representan el 2,4% del total, correspondiéndole a los impuestos a los automotores e inmuebles urbanos más del 90% de dicha fracción (recaudados por las municipalidades en muy pocas provincias). Los recursos no tributarios ascienden al 49% del total, siendo el ingreso por tasas de servicios urbanos (alumbrado, barrido y limpieza, en general, sobre inmuebles urbanos), Conservación y mejoramiento de la red vial (en general sobre inmuebles rurales) y Seguridad e Higiene (sobre actividades comerciales, industriales y servicios), los principales conceptos con más del 70% de ese grupo. Los recursos de origen nacional y provincial (transferencias) representan el 47% del total de los recursos municipales.

El grado de autonomía financiera, medido con el indicador “recursos propios sobre recursos totales” es, en promedio, 52,7. Existe una gran variabilidad que va desde el máximo del 82% (Chubut) al mínimo de 5,4% (La Rioja).

TRANSFERENCIAS:

La ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos obliga a las provincias a establecer regímenes de coparticipación con sus municipalidades. Hay una gran variedad en las definiciones de las masas coparticipables (que impuestos se coparticipan), en la distribución primaria (entre la provincia y el conjunto de sus municipalidades) y en la distribución secundaria (entre municipalidades). Los regímenes muestran importantes fallas que surgen, entre otras causas, por la utilización de indicadores manipulables por los receptores de las transferencias, por generar inequidades intermunicipales, y por generar incentivos perversos.