

## LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS (1990 – 2005)

Daniel Cravacuore<sup>1</sup>

En este capítulo analizaremos los principales cambios operados en los gobiernos locales argentinos desde comienzos de la década de 1990.

El mismo se divide en cuatro partes: en la primera realizaremos una caracterización general del sistema municipal argentino; en la segunda, analizaremos el nuevo papel del municipio a partir del proceso de Reforma del Estado; en la tercera, abordaremos los problemas de gestión y políticos que caracterizan a los municipios argentinos. La última parte hace una breve referencia a la construcción del campo disciplinar de los estudios sobre el gobierno local en Argentina.

### 1. El sistema municipal argentino

El marco normativo general de los gobiernos locales argentinos se encuentra en la Constitución Nacional. En ella, dos de sus artículos hacen referencia a ellos: el quinto<sup>2</sup>, inscripto en el texto original, sancionado en 1853, y el centésimo vigésimo tercero<sup>3</sup>, incluido en la reforma constitucional de 1994 con el fin de dar término a una polémica jurídica respecto de la autonomía o autarquía municipal<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Director de la Unidad de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales de la Universidad Nacional de Quilmes. Asesor del Presidente de la Federación Argentina de Municipios. E-mail: dcravacuore@unq.edu.ar

<sup>2</sup> El artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853 señala: "*Cada provincia dictará para sí una 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 de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones*".

<sup>3</sup> El artículo 123° de la Constitución Nacional de 1994 indica que: "*Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*". Este artículo incluye implícitamente, de acuerdo a lo expresado por prestigiosos constitucionalistas, el principio de subsidiariedad.

<sup>4</sup> En la Argentina existe un largo debate jurídico sobre la autonomía de los gobiernos locales argentinos. En 1989 la Corte Suprema de la Nación, en el fallo "Rivademar c/ la Municipalidad de Rosario", reconoció esa potestad de los municipios, rectificando la doctrina que había sostenido desde el fallo "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata" de 1911 respecto de que "*las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación*". La autonomía municipal supone la potestad dentro del Estado que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial. A la fecha cinco constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal: cuatro por ser anteriores a la modificación de la Constitución Nacional -las de Mendoza (1917), Entre Ríos (1933), Santa Fe (1962) y Tucumán (1990)-, mientras que en el caso de la provincia de Buenos Aires se trata de un hecho político: un acuerdo político entre la primera y tercera minorías en la

La definición del *régimen municipal* corresponde a cada una de las veintitrés provincias, que en sus Constituciones lo incluyen como un capítulo específico en cada una de ellas. Esta fuente del derecho es completada por la *Ley de las Municipalidades*, sancionada por cada una de las legislaturas provinciales, que define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal.

Los requisitos para la constitución de nuevos gobiernos locales, potestad del legislador provincial, varían substancialmente en las distintas provincias, aunque resulta mayoritaria la fijación de mínimos de población<sup>5</sup>. Adicionalmente, las provincias definen la categorización de los gobiernos locales, existiendo algunas que otorgan las mismas competencias por igual a todos los gobiernos locales<sup>6</sup>, mientras que otros definen hasta cinco niveles diferenciales<sup>7</sup>.

La Argentina tiene, de acuerdo a los últimos datos existentes, un total de 2.252 gobiernos locales, de cuáles 1.151 son municipios y 1.101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, que no representan un tipo particular de gobierno local sino sólo denominaciones que asignan las distintas constitucionales provinciales<sup>8</sup>.

Considerando la caracterización poblacional del sistema municipal, resulta notable su heterogeneidad: dos municipios superan el millón de habitantes<sup>9</sup> y concentran el 8% de la población argentina mientras que existen gobiernos locales con menos de una treintena de habitantes<sup>10</sup>. En términos globales, el 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes, conteniendo el 13% de la población total del país; y el 38,3% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 1.000 habitantes, lo que muestra un

---

Convención Constituyente obligó a no modificar sino aspectos muy limitados de la Constitución bonaerense, entre los que no se contaba el régimen municipal.

<sup>5</sup> No obstante ello, algunas provincias incluyen otros requisitos, como un mínimo de electores o cierta densidad poblacional. Otras no fijan ningún requisito, quedando sujeta la creación de gobiernos locales a una ley específica de la Legislatura provincial.

<sup>6</sup> En la provincia de Buenos Aires, existen 134 municipios con iguales potestades y competencias, independientemente de su superficie y población. Así incluye al municipio de La Matanza, con 1.256.724 y el de Tordillo, con 1.743 habitantes (Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la provincia de Santiago del Estero, se reconocen en la Constitución de 2005 cinco niveles de gobiernos locales: *municipios de primera categoría* (con población mayor de 20.000 habitantes); *municipios de segunda* (entre 19.999 y 10.000 habitantes); *municipios de tercera* (entre 9.999 y 2.000 habitantes); *comisiones municipales* (creadas por ley provincial en poblaciones de menos de 1.999 habitantes); y *comisiones rurales de fomento* (en aquellas localidades que no existen otras formas de gobierno local).

<sup>8</sup> Una comisión municipal de una provincia puede tener atributos institucionales que en otra provincia sólo están reservados a un municipio.

<sup>9</sup> La municipalidad de Córdoba (en la provincia homónima) tiene 1.267.521 habitantes y el de La Matanza (en la provincia de Buenos Aires), 1.256.724 (Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

<sup>10</sup> El gobierno local argentino con menor población es el de Colonia Anita, en la provincia de Córdoba, que posee sólo 23 habitantes de acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

fenómeno claro de *inframunicipalismo*<sup>11</sup>. Los gobiernos locales de más de 250.000 habitantes son sólo el 1,2% del total del país, pero concentran el 39% de la población nacional. Su población promedio es de 470.000 habitantes. En síntesis, en términos poblacionales, el sistema municipal argentino tiene un conjunto de grandes ciudades –los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>12</sup>, las ciudades capitales de las provincias más populosas y unas pocas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires- que concentran la mayor proporción de población del país y un gran número de pequeños gobiernos locales de poca población.

Respecto de la jurisdicción territorial, los gobiernos locales argentinos se dividen en dos tipos: *los de ejido colindante* y *los de ejido urbano*. Los primeros, suponen que todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones con límites en común, por lo los municipios incluyen áreas urbanas y rurales. En los segundos, los límites municipales coinciden con aquellos de la localidad<sup>13</sup>.

Considerando el diseño institucional, los municipios argentinos tienen sólo dos poderes: un poder ejecutivo local, integrado por un *intendente* electo<sup>14</sup> y un poder deliberativo local, integrado por un número variable de concejales<sup>15</sup>. En otro tipo de gobiernos locales no municipales, existen otras formas, como órganos colegiados o comisionados municipales.

## 2. Los gobiernos locales en el marco del proceso de Reforma del Estado

Un hecho determinante en la Argentina contemporánea ha sido el proceso de Reforma del Estado<sup>16</sup> iniciado en 1989. Si hasta entonces en el país había predominado un modelo estatal

---

<sup>11</sup> El *inframunicipalismo* es un fenómeno caracterizado por el pequeño número de habitantes de los gobiernos locales, algo que ha sido suficientemente analizado para los casos español, francés o italiano. Esto genera un gran número de pequeños gobiernos locales caracterizados por estructuras institucionales inviables que generan una carga indebida para los recursos de la sociedad y que tienen una capacidad limitada para administrar las competencias delegadas y cumplir aún las funciones más básicas para sus ciudadanos. Para una ampliación de este fenómeno en Argentina recomendamos la lectura de: ITURBURU, M. (2001); "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el *inframunicipalismo* argentino", en INAP, *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires (Argentina), páginas 37 a 66.

<sup>12</sup> Los veinticinco municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires sumaban, de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, un total de 8.684.953 habitantes, un 24% del total de población del país.

<sup>13</sup> Respecto de la delimitación de los municipios de *ejido urbano*, algunas provincias hacen una definición *funcional* -allí donde llegan los servicios municipales- y otras *territorial* -estableciéndolos en función de puntos geográficos-.

<sup>14</sup> Habitualmente por un período de cuatro años, aunque en otros gobiernos locales puede ser de sólo dos años.

<sup>15</sup> Esta variabilidad se da habitualmente en función de la población del municipio.

<sup>16</sup> Este proceso se estructuró en dos leyes nacionales: la de Reforma del Estado (Nº 23.696) y la de Emergencia Económica (Nº 23.697), ambas sancionadas en agosto de 1989. Para ampliar este tema, ver: GHIO, J. M. (2002); "Modernización administrativa y de la gestión pública en Argentina" En: TOMASSINI, L. y ARMIJO, M.

fuertemente centralista, a la vez que productor de bienes y servicios públicos, en pocos años se evolucionó hacia uno basado en la prestación de servicios mínimos y en el papel regulador. En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron: la acelerada privatización de empresas públicas<sup>17</sup>; la vertiginosa desregulación de la economía<sup>18</sup>; la reforma de la administración pública<sup>19</sup>; y la descentralización de algunos servicios hacia las provincias. Sobre este último punto, merecen señalarse una particularidad: a diferencia de otros países de América Latina, en Argentina la *descentralización competencial no se hizo en favor de los municipios sino de las provincias*. Como resultado de esto, en la década del 1990 se originó un nuevo esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno en la Argentina:

- a) Un conjunto de *competencias exclusivas del Estado nacional* como la defensa nacional, el manejo de los asuntos exteriores, la regulación de los asuntos interprovinciales y la regulación del transporte aéreo, marítimo, ferroviario y automotor interprovincial, así como del correo postal, de la provisión de gas y de las telecomunicaciones;
- b) Un conjunto de *competencias concurrentes entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales*, como la educación superior<sup>20</sup>, la justicia<sup>21</sup>, la seguridad social<sup>22</sup>, la seguridad pública<sup>23</sup> y el mantenimiento de las rutas interjurisdiccionales;
- c) Un conjunto de *competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales*, como la construcción de obras de infraestructura<sup>24</sup>, la atención de

---

(Eds.) *Reforma y modernización del Estado. Experiencias y desafíos*, LOM Editores – Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Santiago (Chile), páginas 231 a 263.

<sup>17</sup> En la Argentina el Estado tenía el monopolio sobre las telecomunicaciones; el correo postal; la provisión de agua y servicios de saneamiento; la producción y distribución de gas; la producción y distribución eléctrica; y sobre el transporte ferroviario y el mantenimiento de las rutas nacionales. Adicionalmente, las empresas públicas tenían una posición dominante sobre la producción siderúrgica y petrolera, y sobre el transporte aéreo y marítimo. Todas estas actividades pasarían a manos privadas en poco menos de una década.

<sup>18</sup> Ello implicó la eliminación del régimen de control de precios, la supresión de regulaciones para las inversiones extranjeras, la liberalización del mercado de cambios y de los flujos internacionales de divisas, y la desregulación del mercado petrolero, entre otras medidas.

<sup>19</sup> Esto se verificó mediante la eliminación, modificación, fusión o transferencia de organismos, así como achicamiento del número de funcionarios.

<sup>20</sup> La regulación de la educación universitaria depende del gobierno nacional y la terciaria no universitaria de las provincias. Igualmente, el artículo 26° de la ley nacional N° 24.521 de Educación Superior autoriza a las provincias a crear universidades provinciales, como lo han hecho las de Buenos Aires, Entre Ríos y San Luis.

<sup>21</sup> En la Argentina existe dos sistemas judiciales complementarios: el *federal*, con competencia en asuntos que involucran al Estado nacional; y el *provincial*, dependiente de cada provincial, que tiene injerencia en asuntos penales, civiles, administrativos y de familia, entre otros.

<sup>22</sup> La seguridad social también fue objeto de reforma en la década de 1990: el sistema se divide en uno de capitalización individual y en uno público de reparto, por el cual los aportes más antiguos pudieron optar. Respecto de los empleados del sector públicos, mayoritariamente aportan en las mismas condiciones que los del sector privado, aunque en algunas provincias persisten Cajas Previsionales propias.

<sup>23</sup> En el país existe una Policía Federal, que actualmente presta sus funciones en la ciudad de Buenos Aires y que, en el resto del país, actúa como brazo auxiliar de la justicia federal; en cada provincia existe una policía provincial. Adicionalmente, bajo la órbita federal, existen tres fuerzas de seguridad: la Gendarmería Nacional – que realiza el control de las áreas de frontera terrestre-, la Prefectura Naval Argentina –dedicada al control de la seguridad en los ríos- y la Policía de Seguridad Aeroportuaria –orientada al control de la seguridad en los aeropuertos-.

- colectivos sociales débiles<sup>25</sup>, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte social, la atención de la salud preventiva<sup>26</sup>, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor<sup>27</sup>, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural;
- d) Un conjunto de *competencias exclusivas de las provincias*, como el servicio educativo<sup>28</sup>, el financiamiento de la vivienda social<sup>29</sup> y la regulación de la distribución domiciliar de la energía eléctrica<sup>30</sup>;
- d) Un conjunto de *competencias compartidas entre el gobierno provincial y los municipios*, como la provisión de servicios públicos<sup>31</sup>, la prestación del servicio público de agua y saneamiento<sup>32</sup>, la protección contra incendios<sup>33</sup> y la atención de la salud<sup>34</sup>.

<sup>24</sup> Los municipios, en principio, podrían destinar una parte de su presupuesto a la realización de pequeñas obras de infraestructura (cordones y cunetas, asfaltado de calles, construcción de refugios), pero solicitan habitualmente financiamiento para obras mayores al Estado Nacional -especialmente después de 2003, cuando este recuperó el papel protagónico en la construcción de infraestructura que había abandonado a principios de la década del noventa- y las provincias. Generalmente se establecen acuerdos específicos que evitan superposiciones.

<sup>25</sup> Esto incluye a menores, jóvenes, adultos mayores, discapacitados y drogodependientes, entre otros.

<sup>26</sup> El sistema de salud se ha basado históricamente en múltiples efectores concurrentes: el Estado Nacional, las provincias, los gobiernos locales, las llamadas *obras sociales* de los sindicatos de trabajadores y, marginalmente, el sector privado. En las provincias, existen situaciones disímiles: mientras que unas han optado por mantener un control exclusivo sobre la totalidad de los efectores, otras han transferido a los gobiernos locales los de menor complejidad (hospitales locales y unidades de atención primaria de la salud) y otras no lo han hecho, pero han delegado en la práctica la provisión de insumos médicos en los gobiernos locales, corriendo sólo por las provincias el pago de salarios.

<sup>27</sup> El gobierno nacional tiene autoridad sobre las líneas interprovinciales; las provincias, sobre las intermunicipales; y los gobiernos locales, por las que atraviesan con exclusividad su territorio.

<sup>28</sup> Al igual que en el caso de la salud, el Estado Nacional transfirió la totalidad de sus efectores a las provincias: a inicios de los ochenta lo hizo con las escuelas básicas (hasta entonces, tanto la Nación como las provincias poseían establecimientos de este tipo) y en 1992 lo hizo con las escuelas de enseñanza media y terciaria no universitaria. Si bien han existido iniciativas descentralizadoras sobre el sistema educativo, ha existido una fuerte oposición social para la municipalización del sistema educativo.

<sup>29</sup> La provisión de la vivienda social fue históricamente una competencia concurrente de la Nación (a través de un fondo de financiamiento específico, el *Fondo Nacional de la Vivienda*) y las provincias. En la década del noventa, la Nación descentralizó los fondos del FONAVI, transfiriendo la competencia con exclusividad a las provincias, tomando éstas distintas opciones: mientras que algunas decidieron tener una política centralizada, otras optaron por descentralizar los fondos provinciales hacia los municipios. En el caso de políticas centralizadas, los gobiernos locales suelen presentar pedidos por las viviendas sociales requeridas, en virtud del déficit habitacional que poseen. Una opción novedosa es que algunos gobiernos locales han implementado políticas de vivienda de diseño propio, a través de institutos municipales con fondos específicos o a través de mecanismos financieros alternativos como los círculos de ahorro previo. Otros municipios han avanzado en promoción de la autoconstrucción habitacional entre los sectores populares.

<sup>30</sup> Esto con excepción de la distribución en el Área Metropolitana de Buenos Aires y la conurbación de la ciudad de La Plata. Ello es el resultado de un principio jurídico general que delega en los niveles inferiores de gobierno la regulación de los servicios públicos con excepción de aquellos que ya hubieran sido prestados por el Estado Nacional.

<sup>31</sup> Respecto de las competencias jurisdiccionales sobre los servicios públicos, las constituciones provinciales determinan distintas asignaciones: mientras que algunas aluden a una responsabilidad provincial (Jujuy, Santa Fe y Tierra del Fuego), la mayoría entiende que el reconocimiento o creación de un servicio público es una facultad concurrente del estado provincial y municipal (Córdoba, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén y Salta) y otras entienden que se trataría de una facultad originariamente municipal (Corrientes, San Luís Santa Cruz, Santiago del Estero y San Juan).

<sup>32</sup> La complejidad del sistema de distribución del agua potable y el saneamiento, es resultado de una compleja historia en torno a la descentralización. Los servicios de potabilización y abastecimiento de agua estuvieron a cargo de una empresa pública nacional, denominada *Obras Sanitarias de la Nación*; en 1980 los servicios fueron descentralizados en favor de las provincias, que constituyeron empresas públicas provinciales (y en un

e) Por último, existe un conjunto de *competencias exclusivas de los municipios*, que analizaremos a continuación.

Todas las competencias guardan un sentido histórico, variando de acuerdo a la época. Por ello, no alcanza con el análisis de las fuentes del derecho municipal en Argentina, dado que las competencias municipales no variaron sustancialmente. Sin embargo, si contrastamos con los temas de la agenda local contemporánea, observaremos que los municipios se ocupan de un conjunto competencial substancialmente más amplio: ello ha llevado a diferenciar aquellas normadas de las realmente ejercidas<sup>35</sup>.

### 2.1. La agenda local en la Argentina contemporánea

Históricamente, las competencias municipales en Argentina se limitaron a tres grandes campos de intervención:

a) *La construcción y al mantenimiento de la infraestructura urbana*, incluyendo la provisión de alumbrado público, la limpieza y recolección de residuos sólidos urbanos<sup>36</sup>, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales<sup>37</sup>, la conservación de

---

caso, el de la ciudad de Mar del Plata, una empresa pública municipal). En el Área Metropolitana de Buenos Aires, por dificultades políticas en la constitución de un ente tripartito entre el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la municipalidad de la ciudad homónima, la empresa quedó prestando el servicio en los veinticuatro municipios (aunque la Estado Nacional sólo retuvo su competencia sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires). La empresa fue privatizada en 1993 y nuevamente estatizada el 21 de marzo de 2006 por los reiterados incumplimientos contractuales del operador privado; en las provincias, las empresas locales fueron privatizadas a lo largo de la década del 1990 aunque algunas también han sido estatizadas por incumplimientos contractuales o deficiencias en el servicio; en algunas ciudades del interior, lo hace el sector cooperativo local por concesión municipal; y en la mayor parte de los municipios de menor tamaño, se hace bajo la modalidad de gestión directa.

<sup>33</sup> El combate a incendios depende de las policías provinciales –y de la Policía Federal Argentina en la ciudad de Buenos Aires-. Sin embargo, sólo existen cuerpos de bomberos profesionales en las ciudades más populosas; en las localidades más pequeñas, cuerpos de voluntarios que son apoyados financieramente por los gobiernos provincial y local –aunque no de manera regular- y por la propia ciudadanía a través de sociedades cooperadoras.

<sup>34</sup> Existen numerosas alternativas al respecto: mientras que en algunas provincias el sistema de salud se encuentra en su totalidad en manos de ellas, en otras sólo tienen a su cargo los efectores de alta complejidad y delegan en los municipios la atención primaria de la salud, en otras el sistema; en otras no existen reglas fijas, siendo variables las situaciones de acuerdo a factores aleatorios.

<sup>35</sup> Alejandro Villar ha planteado la diferencia entre competencia y función municipal: mientras que la primera se refiere a aquellas tareas que la Constitución provincial, la ley de las municipalidades y, eventualmente, la carta orgánica del gobierno local en el caso de municipios autónomos, mientras que la *función municipal* da cuenta de las tareas que en el imaginario colectivo son adjudicadas a los gobiernos locales. Ver: VILLAR, A. (2002); "Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales" En: CRAVACUORE, D. (comp.) *Innovación en la gestión municipal*, Federación Argentina de Municipios – Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina), páginas 93 a 113.

<sup>36</sup> La recolección y el tratamiento de residuos sólidos urbanos es una competencia propia de los gobiernos locales. La excepción se encuentra en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde existe una autoridad específica, el *CEAMSE*. La misma fue creada en 1978 y su diseño corresponde a esa época: su directorio está integrado por los gobiernos nacional, de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires, actuando esta última como representante del conjunto de municipios involucrados.

<sup>37</sup> La construcción y mantenimiento de las arterias urbanas corresponden a la jurisdicción municipal, a excepción que éstas coincidieran físicamente con vías provinciales o nacionales. Respecto de la infraestructura vial rural, en los municipios de ejido colindante, los gobiernos locales pueden encargarse del mantenimiento de los

parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano.

- b) La *regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio*, incluyendo la regulación sobre el hábitat -como la emisión de permisos de construcción de viviendas-, las actividades económicas -por ejemplo, la habilitación de emprendimientos de actividades económicas- y el tránsito urbano.
- c) La *asistencia a la población en riesgo*, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.

Estos campos de intervención son los consagrados en el régimen municipal, que han cumplido con mayor o menor eficacia todos los gobiernos locales argentinos. Sin embargo, en los años noventa, una parte de ellos -aquellos dotados de mayores capacidades institucionales, con mayor cantidad de recursos humanos y recursos financieros- comenzaron a asumir un conjunto de nuevas responsabilidades, definiendo una nueva agenda que se extendería poco a poco a otros gobiernos locales. La misma incluye los siguientes tópicos:

- a) La *preservación del medio ambiente*, incluyendo la recuperación de los recursos naturales explotados excesivamente en el pasado.
- b) La *seguridad ciudadana*: si bien esta función no es característica de la mayor parte de los gobiernos locales en Argentina<sup>38</sup>, alcanza particular importancia en algunos municipios, que han avanzado desde el apoyo económico a las fuerzas policiales existentes en el territorio hasta la constitución de fuerzas de seguridad propias. Otros han avanzado en una política activa de protección de los derechos humanos, mediante la extensión de la figura del *ombusman de seguridad*, que busca evitar que los efectivos policiales caigan en conductas impropias.
- c) La *promoción económica*: este es la función en la que más han avanzado los gobiernos locales argentinos. Podemos encontrar un abanico amplio de estrategias para la promoción del empleo y la generación de trabajo, principales temas de la agenda pública desde mediados de la década del 1990. En este período se crearon, en un número importante de municipios, áreas especializadas de Desarrollo Económico. Algunos gobiernos locales han sido bastante activos, no solamente aportando capital propio para apoyar financieramente a la micro, pequeña y mediana empresa sino

---

camino rurales, mientras que en otras provincias no, recayendo entonces la responsabilidad en la Dirección de Vialidad de cada provincia.

<sup>38</sup> En la provincia de Buenos Aires, la jurisdicción subnacional más importante del país considerando su historia, su gravitación política y la significación de las actividades económicas que se desarrollan en su territorio, en 2003 se inició una descentralización parcial de la Policía provincial en los municipios de menos de 70.000 habitantes que adhieran a una ley específica.

involucrando al sector privado, logrando catalizar acciones con las cámaras empresariales locales para el sostenimiento financiero de emprendimientos. Las estrategias características del desarrollo local en Argentina pueden sintetizarse en: la creación de agencias de desarrollo local<sup>39</sup>; la elaboración de planes estratégicos<sup>40</sup>; el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y de la competitividad empresarial<sup>41</sup>; la puesta en marcha de programas de formación de recursos humanos<sup>42</sup>; el desarrollo de infraestructura de interés empresarial; la formación de consorcios intermunicipales para el desarrollo económico<sup>43</sup>; el microfinanciamiento empresarial; la incubación de empresas; y las políticas de promoción del empleo productivo<sup>44</sup>, entre otros. La estrategia más reciente dentro de la agenda de promoción económica local es el fomento de la economía social<sup>45</sup>.

d) La *defensa del consumidor*: era un tópico habitual sólo en la Ciudad de Buenos Aires<sup>46</sup> y en las capitales provinciales<sup>47</sup> pero, paulatinamente, comenzó a aparecer en las ciudades de menor cantidad de habitantes. Los departamentos municipales específicos han tenido recientemente un papel activo en la política comercial que lleva adelante el Gobierno Nacional.

e) Un área de creciente inclusión en la agenda local, y vinculado con el anterior, es la cuestión del *acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y/o vecinales*. En estos casos se apela a mecanismos de no judicialización de los conflictos, como la mediación comunitaria.

---

<sup>39</sup> Un artículo sobre el caso de Rosario puede encontrarse en: DURAND, L. y SCUMUCK, M. "Desarrollo local y cuestión metropolitana. La experiencia de la Agencia de Desarrollo Región Rosario. En: CRAVACUORE, D. (coord.) (2003); *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*, Editorial Dunken, Buenos Aires (Argentina).

<sup>40</sup> Un interesante estudio puede encontrarse en: NARDACCHIONE, G. (2002); "Deliberación pública y planificación estratégica: reflexión a partir de un estudio comparado de las experiencias en Rosario, Rafaela y Sunchales". En: DÍAZ, C.; GRANDINETTI, R; y NARI, P. (comp.) *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (Argentina), páginas 97 a 120.

<sup>41</sup> Ver: DABAT, G. (coord.) (2002); *Desde Adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*, Editorial Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).

<sup>42</sup> Un interesante análisis de caso, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDel) de la Municipalidad de Rafaela, puede encontrarse en: CRAVACUORE, D. (2002); "Mejoramiento de la calidad de la gestión pública y privada para el fortalecimiento de la gobernabilidad local", Proyecto Feria Virtual de Gobernabilidad Local - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires (Argentina).

<sup>43</sup> Un estudio general del proceso puede encontrarse en: CRAVACUORE, D. (2006); "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires (Argentina), páginas 3 a 16.

<sup>44</sup> Un ejemplo paradigmático, el del municipio de Rauch (provincia de Buenos Aires), puede encontrarse ampliamente desarrollado en: ESPONDABURU, P. (2001); *Municipio, Desarrollo y Empleo. Los socios del futuro*, Editorial Dunken, Buenos Aires (Argentina).

<sup>45</sup> El "Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ha impulsado el desarrollo local y la economía social, vinculando la política social con el desarrollo productivo. El mismo ha tendido a expandir la agenda del desarrollo local como tema municipal, abriendo la oportunidad para efectivamente desarrollar iniciativas en esta dirección en casi la totalidad de los gobiernos locales argentinos.

<sup>46</sup> En esta ciudad funcionaban las defensorías del consumidor de jurisdicción nacional y de jurisdicción local.

<sup>47</sup> En estas ciudades suelen funcionar las defensorías provinciales del consumidor.

f) La *promoción social*: en el nuevo modelo de gestión local<sup>48</sup>, existe una demanda por atender a una mayor cantidad de población –por el incremento de los niveles de pobreza-, acompañada por la modalidad de focalizar la atención en determinados colectivos, diseñando políticas para cada uno de ellos. De éste modo se implementan políticas para la minoridad, la juventud, la tercera edad<sup>49</sup>, la igualdad de género<sup>50</sup>, la discapacidad, la prevención de las adicciones, la salud, la promoción de cultura<sup>51</sup> y el deporte<sup>52</sup>.

g) La *educación* en sus distintos niveles: durante los años noventa encontramos gobiernos locales que cubrieron la oferta educativa faltante, mediante el apoyo a centros educativos complementarios<sup>53</sup>, el otorgamiento de becas estudiantiles y, por último, aquellos que comenzaron a desarrollar una política educativa propia<sup>54</sup>.

Difícilmente encontremos gobiernos locales que desplieguen simultáneamente todas estas nuevas funciones. Esto responde a las restricciones y limitantes de los gobiernos locales y, adicionalmente, porque no todas las sociedades reclaman lo mismo y al mismo tiempo: así las demandas ciudadanas tienen un peso relevante en la conformación de las agendas locales.

Existe otro grupo de tareas que realizan los gobiernos locales argentinos en la actualidad que resultan *emergentes de un proceso reciente de desconcentración formal y de hecho* que han realizado las provincias y la Nación. Sin representar nuevas competencias en el sentido estricto –básicamente porque el régimen municipal, las constituciones y las leyes de municipalidades no ha sufrido modificaciones substanciales-, las primeras se encuentran

---

<sup>48</sup> Sobre este concepto, ver el planteo de: GARCÍA DELGADO, D. (1997); "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En: GARCÍA DELGADO, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires (Argentina), páginas 13 a 40.

<sup>49</sup> La asistencia social a la Tercera Edad en el país corre principalmente por una institución nacional denominada PAMI, que tiene más de tres millones de beneficiarios. Aunque la misma tiene una estructura de unidades jurisdiccionales con agencias en las ciudades más populosas, en las localidades más pequeñas es el gobierno local quien actúa como agencia del PAMI. Adicionalmente, los municipios ejecutan los programas nacionales a los ancianos indigentes, recibiendo fondos específicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

<sup>50</sup> Al ser un nuevo tema de agenda, tiene competencias concurrentes difusas. La realidad es que no existen políticas públicas relevantes: sólo el municipio de Rosario tiene una política al respecto.

<sup>51</sup> Si bien existen secretarías nacional y provinciales de Cultura, las pocas acciones ciertamente poco relevante en la agenda pública corren por cuenta de los municipios. Lo mismo vale en cuestiones como los archivos históricos, los museos, la preservación de monumentos y sitios históricos. Las provincias se limitan generalmente a prestar asistencia técnica de equipos profesionales que poseen, pero el mantenimiento corre por cuenta de los gobiernos locales

<sup>52</sup> Se trata de competencias concurrentes, aunque las políticas nacionales y provinciales suelen apoyarse en la gestión municipal. La mayor parte de las iniciativas recaen en los clubes sociales, que suelen ser apoyados por los gobiernos locales.

<sup>53</sup> Estas instancias educativas están a mitad de camino entre la educación y la promoción social: asisten a los alumnos en la realización de tareas extraescolares, a la vez que se realizan actividades recreativas, deportivas y culturales.

<sup>54</sup> Resulta común que los municipios de mayor tamaño tengan institutos de enseñanza preescolar para niños de 3 y 4 años, o que financien las llamadas *extensiones universitarias*, por las cuáles algunos cursos o carreras se dictan, con el financiamiento de los municipios, en sedes alternativas.

formalizadas en actos resolutivos de nivel nacional o provincial, otorgándoles competencia a los gobiernos locales. Ejemplos de ello son la *administración de los programas de empleo transitorio*<sup>55</sup> y la *asistencia a las micro, pequeñas y medianas empresas* resultante de que los programas provinciales y nacionales están orientados para que los gobiernos locales sean los ejecutores de estas políticas.

Por otra parte, existen competencias que han sido desconcentradas hacia los municipios sin que existan marcos normativos, como el *apoyo logístico a las fuerzas policiales*, el *mantenimiento perentorio de infraestructura escolar* o la *preservación del patrimonio cultural y natural*.

Como resumen de lo visto hasta aquí, el municipio argentino ha visto ampliada substancialmente su agenda por la presión de las crecientes demandas ciudadanas, por la desconcentración que han hecho las provincias y, en menor medida, la Nación, y también por las crecientes demandas internas –de capacitación y de incremento de la legitimidad- de la propia administración local.



Figura nº 1.

### 3. Las dificultades habituales en los gobiernos locales argentinos

#### 3.1. Las dificultades de gestión de los gobiernos locales

<sup>55</sup> Desde mediados de la década del 1990, los gobiernos locales llevan adelante la administración de los subsidios a los trabajadores desocupados, sea estos de origen nacional o provincial. Generalmente los programas de ayuda tienen un esquema de una unidad ejecutora nacional que asigna los subsidios a los beneficiarios, dejando en manos de los gobiernos locales todas las tareas operativas en el territorio (inscripción, tramitación, seguimiento y control). Por ello hemos considerado que, más allá de los marcos normativos que lo sustentan, los municipios tienen por función la gestión de los mismos.

Enumeraremos algunas de las dificultades de gestión más comunes que afectan, a nuestro entender, a los gobiernos locales argentinos:

- a) *Falta de objetivos claros de los gobiernos locales, inexistencia o deficiencia de planificación y tareas por repetición*: generalmente la planificación se asocia al planeamiento urbano o, eventualmente, con aquella de carácter estratégico -la que, lamentablemente, aparece en la mayor parte de los casos separada de la gestión cotidiana-. Respecto de las tareas por repetición en el gobierno local, en muchos departamentos se repite de manera acrítica, sin claridad.
- b) *Respecto del gasto y de los recursos*: encontramos una *baja participación de los municipios en el gasto público*<sup>56</sup>. En la Argentina se destina menos del 8% del presupuesto público total a los gobiernos municipales, pese a que en ellos recae buena parte del gasto social<sup>57</sup>. De este modo, el gasto municipal en Argentina se encuentra por debajo de la media latinoamericana y muy por debajo de la media del mundo desarrollado.

Por otra parte, los gobiernos locales registran *bajos niveles de recaudación*. La principal fuente de ingresos municipales propios la componen las tasas por la prestación de servicios<sup>58</sup> y sólo, en algunas provincias, pueden cobrar impuestos<sup>59</sup>. La recaudación de los gobiernos locales argentinos sólo alcanza a la mitad de lo que deberían recaudar -aunque este es un fenómeno que muestra una gran heterogeneidad entre las distintas situaciones municipales- y en muchos gobiernos locales del país, los ingresos por coparticipación<sup>60</sup> resulta la fracción preponderante de

---

<sup>56</sup> Sobre los aspectos financieros de los gobiernos locales argentinos recomendamos la lectura de: BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (2002); "Argentina: Provisión de Servicios Municipales – Temas y Opciones" Informe N° 23.685-AR, volumen I, Buenos Aires (Argentina).

<sup>57</sup> La participación del gasto municipal en el gasto público total se duplicó entre 1986 y 1995, alcanzando su nivel máximo en 1997 (11,2%). Desde entonces, no ha dejado de reducirse.

<sup>58</sup> Los ingresos tributarios de los gobiernos locales se componen por las tasas por recolección de residuos, alumbrado público y aseo; de ocupación de la vía pública, del subsuelo y del espacio aéreo; de faena de animales; de inspección veterinaria; de inspección, seguridad e higiene; así como derechos de cementerio; de construcción; de espectáculos deportivos; de inspección de medidores y motores; de permiso de venta ambulante; de publicidad y propaganda; de uso de mercado, matadero, y terminales de ómnibus; de uso de servicios atmosféricos y de distribución de agua en camiones. Otros ingresos no tributarios están constituidos por la emisión de licencias de conducción de vehículos y de libretas sanitarias para trabajadores industriales; las habilitaciones bromatológicas; las multas por contravenciones y los recargos de saldos impagos, entre otros.

<sup>59</sup> En este caso, se trata del impuesto de patente que se les cobra a los vehículos automotores y el impuesto a la propiedad urbana y rural.

<sup>60</sup> Estos fondos se constituyen con la parte de los ingresos provinciales destinados a la distribución entre los gobiernos locales. Los mismos se encuentran regulados por una ley específica, que legisla sobre la distribución de fondos, la periodicidad de la transferencia y, eventualmente, la afectación de fondos específicos a algunas tareas (Ej.: *proporción mínima de los recursos destinados a servicios de salud*). Existe una amplia variabilidad en el sistema de coparticipación que usan las provincias, tanto en términos de los montos transferidos o ingresos compartidos con las municipalidades, como en relación a los criterios utilizados para su asignación a las distintas municipalidades y comunas.

sus recursos. Este es un grave problema de los gobiernos locales en Argentina, agravado por la baja cultura ciudadana en el pago de las tasas municipales<sup>61</sup>.

La *dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno*<sup>62</sup> es un fenómeno creciente en Argentina. Con mayor frecuencia, los gobiernos locales son objeto de transferencias discrecionales por parte de las provincias mediante subsidios del Tesoro provincial como también por parte de la Nación mediante los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)<sup>63</sup>. A su vez, se han multiplicado las transferencias desde las provincias y el gobierno nacional para la realización de obras públicas.

Otro aspecto a considerar es la *concentración de las erogaciones en los gastos corrientes*, que dificulta la autonomía financiera de los gobiernos locales. Los niveles de inversión de los gobiernos locales en Argentina son muy bajos puesto que una proporción importante del gasto es corriente, destinado al pago de la masa salarial.

La *ineficiencia e inflexibilidad en el uso de los recursos* se vincula con presupuestos rígidos y desarticulados de la gestión cotidiana. El presupuesto por programa en la mayoría de los gobiernos locales argentinos es aún poco usual y el cálculo de ingresos y egresos se repite año a año sin los adecuados ajustes.

Adicionalmente, *no existe una cultura del monitoreo y de la evaluación que hacen los gobiernos locales*. La mayor parte de los gobiernos locales tienen una fuerte dependencia de los tribunales de cuentas provinciales que no realizan control de gestión sino que se abocan a analizar la correspondencia entre los gastos y la imputación de los mismos sin indagar en qué y cómo se hizo y si los precios pagados fueron los adecuados. Este problema también existe en los gobiernos locales dotados de autonomía porque, en general, tampoco cuentan con organismos de control que realicen una verdadera evaluación de la gestión.

- c) *Circuitos administrativos informales*: no existen sistemas administrativos y de información que coordinen adecuadamente la labor de los distintos departamentos. Como hemos visto, el gobierno local ha aumentado sus competencias y funciones y el sistema de *mesa de entradas* muchas veces resulta insuficiente, siendo muy útil en gobiernos de pocas decenas de empleados pero deficiente en municipios de algunos millares de empleados.

---

<sup>61</sup> Algunos gobiernos locales han buscado vincular el pago de tasas con algún servicio que pudiera ser pasible de un corte de servicio y, de éste modo, poder tener algún nivel mayor de coacción.

<sup>62</sup> Los aportes extraordinarios representan una proporción creciente de los recursos, hecho que conspira contra la autonomía municipal, la planificación de las políticas a largo plazo y la ejecución de inversiones de capital.

<sup>63</sup> Estos fondos no reintegrables se destinaron originalmente a situaciones de emergencia. Con posterioridad, se transformaron en aportes discrecionales para usos diversos, especialmente para la atención de asuntos sociales.

d) *Problemas en la dotación de recursos humanos:* los gobiernos locales presentan tanto un exceso como falta de personal, muchas veces de manera simultáneamente. Ellos cuentan con plantas importantes respecto de la población total pero carecen de funcionarios para el desarrollo de las nuevas funciones. Estos no se definen solamente por su calificación educativa sino por las competencias adecuadas para desenvolverse en el Estado, requiriéndose conocer las leyes de procedimiento administrativo y las específicas para los gobiernos locales.

*Los bajos niveles de capacitación y la falta de personal especializado.* La depresión económica de fines de los noventa fomentó que muchos profesionales, a falta de oportunidades mejor remuneradas, encuentren un lugar en la administración pública local, redundando en un incremento de la profesionalización de la gestión pública aunque, en el interior del país, encontramos gobiernos locales donde sólo una proporción reducida tienen estudios superiores a los básicos: claramente son necesarios mayores esfuerzos para incrementar el nivel educativo de los empleados municipales.

Además existen *bajos niveles de capacitación*. La mayoría de los gobiernos locales no tienen políticas específicas y el entrenamiento profesional es dependiente de las voluntades de los funcionarios que quieren formarse. Éste es un verdadero problema de los municipios porque cada vez más los instrumentos de gestión requieren una mayor formación profesional, dada la creciente complejidad de las tecnologías de gestión.

*El ingreso en la administración basado en la amistad, la familiaridad o el clientelismo* denota un sistema en el que no existen los concursos de ingresos ni de ascenso de base meritocrática: la carrera administrativa suele estar regida por mecanismos discrecionales. Citando un ejemplo, en los gobiernos locales que tienen un escalafón lineal y por antigüedad, la mayoría de los empleados están concentrados en los escalafones intermedios como mecanismo de premiación o porque el ascenso de categoría resulta una forma de aumento salarial individual, para evitar incrementar masivamente la masa total. Esto produce distorsiones muy severas, dado los gobiernos locales se quedan sin personal en los niveles operativos y un número poco adecuado de mandos medios: aparecen casos de municipios donde el 40% de los empleados municipales son jefes de departamento mientras que los cuatro escalafones más bajos sólo los integran el 4% de los trabajadores de la planta.

e) *La tensión entre los funcionarios políticos, los técnicos y los empleados de planta.* Respecto de la relación entre políticos y técnicos, existe un conflicto originado en que

los segundos creen tener el monopolio del saber técnico universal y los primeros suelen creer más en las oportunidades apropiadas aunque la racionalidad técnica no sea aplicada en su totalidad.

El conflicto entre los empleados de planta y los técnicos se origina en que estos últimos buscan introducir cambios sin el poder suficiente, por lo que los primeros los resisten. Respecto del personal de planta se observa una falta de compromiso con los resultados de gestión: los estatutos no cuentan con mecanismos de incentivo y de vinculación con los resultados de gestión.

Más difícil es la existencia de una rivalidad entre los empleados de planta y los políticos porque los primeros comprenden que, de existir alguna simpatía, pueden tener beneficios adicionales.

- f) *La elaboración y aprobación del presupuesto.* En general, los presupuestos no son claros, al no estar elaborados en base a una planificación que permita conocer la asignación final de cada partida. El Concejo Deliberante aprueba el presupuesto antes de comenzar el ejercicio en curso como también debe aprobar la ejecución presupuestaria y realiza la aprobación del ejercicio a mediados del año siguiente pero sin el adecuado control de gastos. Esto demuestra ausencia de cultura de la eficiencia entre los gobiernos locales argentinos.
- g) *En los gobiernos locales no hay sistemas de información adecuados.* Existe una gran disparidad de leyes y ordenamientos jurídicos, generalmente antiguos: la ley de municipalidades de la provincia de Buenos Aires data de 1957 y la de Tierra del Fuego, de 1972, cuando aún era un territorio nacional, por citar sólo dos ejemplos. La información económica y social para la toma de decisiones sólo se refiere a grandes conglomerados urbanos y no a la dimensión local, y la censal, que recién en los últimos años se ha procesado al nivel local, sólo se actualiza cada una década: creemos que son suficientes ejemplos respecto de la pobreza de datos para tomar decisiones en el territorio.
- h) *Las dificultades en la administración de la información generada en el municipio:* los gobiernos locales carecen de elementos para tomar decisiones también por sus propios errores. Como no planifican adecuadamente, no producen información y los procesos de toma de decisiones responden a la voluntad de los funcionarios. Los registros que tienen los sistemas de información geográfica muchas veces son muy interesantes pero no guardan correlación con la gestión y son pocos los gobiernos locales que utilizan tablero de comando. Encontramos en este aspecto un panorama verdaderamente desolador.

### 3.2. Las dificultades políticas de la gestión municipal

Así como un conjunto de dificultades de gestión afectan al conjunto de los gobiernos locales argentinos, encontramos uno de contrariedades políticas:

- a) *Una fuerte tradición centralista en niveles superiores de gobierno.* El poder se ha concentrado históricamente en el nivel nacional y provincial, y los gobiernos locales fueron tributarios del mismo. La dinámica política reproduce este modelo, sobre todo porque los gobiernos locales dependen de las transferencias discrecionales. De este modo, se reduce la capacidad política de los intendentes, los cuales que pasan a ser una suerte de gestores que solicitan beneficios a las distintas autoridades provinciales y, eventualmente, nacionales. Así la autonomía se ve limitada por los hechos, más allá que el artículo 123 de la Constitución Nacional la haya consagrado en 1994.
- b) *La limitada relevancia política de los intendentes.* Esto está cambiando acelerada y positivamente: hasta hace dos décadas no se pensaba que el gobierno local pudiera ser un lugar de construcción política y la intendencia era sólo un medio para iniciar la carrera que continuaba siendo electo diputado o senador provincial. Sin embargo, existen casos de políticos que primero fueron legisladores nacionales y luego se presentaron como candidatos a intendentes. Actualmente, muchos intendentes logran el acceso directo a cargos de notoria importancia institucional.
- c) *La tensión entre el departamento ejecutivo y el legislativo.* Este conflicto, característico de la política local, muestra tensiones entre el intendente y los concejales, aún los del oficialismo. Esto resulta paradójico, dado que muchas veces los jefes comunales han compartido la boleta electoral y, dada la cultura política personalista, muchas veces electo a quienes lo acompañaron en la misma.
- d) *El caudillismo, el clientelismo y el centralismo partidario.* Indiscutiblemente, el caudillismo atraviesa la política local, con el predominio de intendentes que se reeligen sucesivamente por varios mandatos –aunque en algunas provincias la reelección por más de dos períodos está prohibida por la ley-. Este caudillismo se combina con un clientelismo clásico caracterizado por el reparto de bienes y favores. También predomina la idea del centralismo partidario, que implica el monopolio de los cargos públicos para el partido triunfador, más allá que haya triunfado por porcentajes exigüos respecto de otras fuerzas políticas: de este modo se excluye a la oposición de la gestión cotidiana y se imposibilita la construcción de coaliciones de gobierno local.

- e) *La lógica de petición de los actores no estatales.* Esta es la forma de articulación clásica entre los actores no estatales y el Estado, basada en la lógica de reproducción de los mismos, dado que necesitan de los recursos del Estado para su propia supervivencia.
- f) *La desconfianza respecto del uso apropiado de los recursos,* fenómeno originado en la percepción ciudadana de la limitada eficiencia de los gobiernos locales, más allá de la existencia de casos puntuales de corrupción.
- g) *La ausencia de cooperación intermunicipal para tareas obvias.* Pese a que, en los últimos años, se han multiplicado, bajo distintas denominaciones -asociaciones de municipios, entes o consorcios intermunicipales, corredores, microrregiones- las iniciativas en esta dirección<sup>64</sup>, aún existen bajos niveles de asociativismo intermunicipal. La generalización de este arreglo institucional permitiría solucionar algunas de las principales dificultades que caracterizan a los gobiernos locales en Argentina, como las limitadas capacidades institucionales para dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas, la acotada renovación de sus administraciones y los problemas emergentes del inframunicipalismo. El asociativismo intermunicipal también resultaría apropiado para avanzar, en los gobiernos locales, en el desarrollo de tareas de gestión de complejidad superior, dado que permite asimilar mejor los aprendizajes, tanto si la articulación se da entre gobiernos locales de igual como de distinto nivel de desarrollo institucional.

#### **4. Los estudios sobre la gestión municipal en Argentina**

Considerando la generación de conocimientos, en Argentina, en los últimos tres quinquenios se ha producido la construcción de un campo de estudios específico en torno a la gestión municipal con una perspectiva multidisciplinar: profesionales provenientes de distintas formaciones académicas convergieron hacia él.

Pueden encontrarse ya tres generaciones contemporáneas de investigadores: una primera integrada por aquellos que promovieron la constitución del campo disciplinar, proviniendo básicamente del derecho municipal<sup>65</sup> como de los estudios urbanos<sup>66</sup> y políticos<sup>67</sup>; una

<sup>64</sup> Para ampliar este tema ver: CRAVACUORE, D. "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, Nº 64, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires (Argentina), páginas 3 a 16.

<sup>65</sup> Juristas como *Antonio María Hernández, Ricardo Zuccherino y Jorge Vanossi* renovaron el estudio de cuestión de la autonomía municipal y de los institutos locales de participación ciudadana como fuente para la reconstrucción democrática.

segunda integrada por profesionales que, desde el primer quinquenio de la década del noventa, convergieron desde sus experiencias profesionales previas hacia el nuevo campo en formación; y una última que completa su formación de grado y posgrado dentro del campo disciplinar<sup>68</sup>.

Respecto de las temáticas centrales de estudio en estos tres quinquenios, podemos reconocer: 1) la gobernabilidad democrática local; 2) las nuevas tecnologías de gestión local y los procesos innovativos; 3) el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local mediante la optimización de la institucionalidad y la gestión. Mientras que los primeros trabajos sobre gobiernos locales<sup>69</sup> se orientaron, en la Transición Democrática, sobre problemas políticos como la democratización, la descentralización y la participación, en la primera parte de los noventa la preocupación fue reemplazada por el gerenciamiento de las políticas municipales: en esta línea encontramos los debates sobre la existencia de un nuevo modelo de gestión municipal y sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la gestión.

Contemporáneamente existe una nueva producción de estudios que vuelven a focalizarse en la cuestión de la gobernabilidad, aunque ya no sólo asociada a las cuestiones de la participación ciudadana, sino a una perspectiva más general del desarrollo local: aparecen estudios sobre articulación interjurisdiccional e interinstitucional, sobre la valorización de los sistemas productivos locales mediante distintos instrumentos -como las políticas de competitividad local, las iniciativas de promoción, los estímulos al empleo y las prácticas de la economía social, entre otras- y de impacto territorial de la crisis económica y política de 2001/2. Esta evolución de la preocupación de la comunidad científica puede verse reflejada en los seminarios de REDMUNI<sup>70</sup>, que dan cuenta de la trayectoria de la comunidad científica en el campo disciplinar.

Paralelamente a la producción de conocimientos específicos, las universidades argentinas se han involucrado fuertemente en la formación de recursos humanos: han proliferado los

---

<sup>66</sup> Debemos celebrar la labor de Jorge Hardoy, Hilda Herzer, Pedro Pérez, Nora Clichevsky y José Luis Coraggio entre ellos.

<sup>67</sup> Como Daniel García Delgado o Eduardo Passalacqua.

<sup>68</sup> Mientras que las primeras dos generaciones están integradas por profesionales de las más variadas disciplinas (en especial en la segunda generación), en esta última toman mayor preponderancia los científicos políticos.

<sup>69</sup> Por razones de extensión nos vemos obligados a suprimir las citas bibliográficas. En el caso de tener interés por ellas, invitamos al lector a solicitárnoslas por correo a la dirección electrónica aludida en la primera nota al pie.

<sup>70</sup> Creada en 1998, la *Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales* está integrada por el Instituto Nacional de Administración Pública y un total de 52 centros académicos universitarios que se han adherido. Posee un Comité de Coordinación integrado por seis representantes universitarios electos anualmente y presidido por el Director de Investigaciones del INAP. Su principal objetivo es la organización de un seminario anual en la que se presentan los principales resultados de investigación que desarrollan los académicos argentinos sobre la cuestión municipal. En cada una de sus ediciones se han considerado prioritariamente distintas temáticas de agenda: la cooperación intermunicipal (2000), las nuevas tecnologías de gestión local (2001), la articulación interinstitucional (2002), la reforma del gobierno local (2003), la teoría y práctica del desarrollo local (2004), la problemática metropolitana (2005) y gobierno local y ciudadanía (2006).

programas de enseñanza bajo el formato de tecnicaturas en gestión municipal<sup>71</sup>, las licenciaturas afines<sup>72</sup>, los cursos de posgrado<sup>73</sup>, los diplomados<sup>74</sup> y las maestrías<sup>75</sup>. También resulta abundante la oferta regular de capacitación para funcionarios municipales presencial, bajo la modalidad presencial<sup>76</sup> como virtual<sup>77</sup>.

El resultado es la construcción de saberes específicos en todos los órdenes de la vida municipal, como lo demostrarán los capítulos que, sobre la Argentina, se encontrarán en este libro.

## 5. Bibliografía

*Dada la amplitud de la bibliografía sobre la temática municipal en Argentina, sólo presentaremos aquellos libros prioritarios consagrados en su totalidad al tema. Para una revisión más profunda, sugerimos la consulta en la sección Biblioteca Digital Municipal en [www.municipios.unq.edu.ar](http://www.municipios.unq.edu.ar)*

- AMARAL, S y STOKES, S. (2005); *Democracia Local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Buenos Aires (Argentina).
- ARROYO, D. *et alii* (2005); *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - IIED-AL Buenos Aires (Argentina)
- CLEMENTE, A. y GIROLAMI, M. (Eds.) (2006); *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Espacio Editorial. Buenos Aires (Argentina).
- CORAGGIO, J. L. (1997); *Descentralización. El día después*, Oficina de Publicaciones del

<sup>71</sup> Desarrolladas por las universidades nacionales de Luján y Lomas de Zamora y la Universidad Provincial del Sudoeste Bonaerense. Actualmente se encuentran en proceso de revisión crítica dado que muchas surgieron como demandas de municipios puntuales, que asumían su financiamiento, y han demostrado cierta invalidez en el mejoramiento de la calidad de gestión.

<sup>72</sup> Hacemos referencia a la *Licenciatura en Administración Pública con orientación en Gobiernos Locales* de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la *Licenciatura en Desarrollo Local y Regional* de la Universidad Nacional de Villa María.

<sup>73</sup> La oferta más consolidada es la de FLACSO Argentina, en sus cursos de *Desarrollo Local y Economía Social y de Control y Gestión de Políticas Públicas*. También otras universidades han desarrollado cursos de posgrado, como las nacionales de Quilmes y Cuyo, y la Católica de Córdoba, por citar sólo algunas.

<sup>74</sup> El Diplomado en Gestión Pública de la Universidad Católica de Córdoba tiene un amplio desarrollo, especialmente en la provincia homónima.

<sup>75</sup> Sobresalen las maestrías en Desarrollo Local que han originados las universidades nacionales de San Martín, del Nordeste, Río Cuarto y, conjuntamente, las de Córdoba y Villa María.

<sup>76</sup> Sobresalen las acciones de las universidades Nacional de La Plata, Católica de Córdoba y Austral.

<sup>77</sup> Sobresale el Programa de Actualización en Gestión Local, desarrollado conjuntamente por la Universidad Nacional de Quilmes y la Federación Argentina de Municipios, que utilizando un campus virtual específico, ha formado a la fecha más de 1.500 funcionarios de gobiernos locales en el país. Merece destacarse que ofrece un total de 19 cursos cuyos docentes son investigadores de distintos centros académicos integrantes de la REDMUNI.

- Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires (Argentina).
- CRAVACUORE, D. (COMP.) (2002); *Innovación en la gestión municipal*, Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios, Buenos Aires (Argentina).
  - CRAVACUORE, D. (COORD.) (2003); *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*, Editorial Dunken, Buenos Aires (Argentina).
  - CRAVACUORE, D. y BADÍA, G. (COMP.) (2000); *Experiencias positivas en gestión local*, Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento – Instituto de Documentación e Información, Buenos Aires (Argentina).
  - CRAVACUORE, D; ILARI, S. VILLAR, A. (2004); *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
  - CHIARA, M. Y DI VIRGILIO, M. (2005); *Política social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento – Editorial Prometeo, Buenos Aires (Argentina).
  - DEL BRUTTO, B. (1986); *Política municipal y participación*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires (Argentina).
  - DIAZ DE LANDA, M.; PARMIGIANI DE BARBARÁ, M. C.; CIUFFOLINI, A; CINGOLANI, M; LUMBÍA, J. L. y SPIVAK, E. (1996); *En lo pequeño y pobre... ¿Qué pasa con la salud? Un estudio sobre la descentralización en salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*, Editorial Alveroni, Córdoba (Argentina).
  - DÍAZ, C.; GRANDINETTI, R; Y NARI, P. (COMP.) (2002); *Tecnologías y Gestión Local en Argentina: Experiencias y perspectivas*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario (Argentina).
  - GARCÍA DELGADO, D. (COMP.) (1997); *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina).
  - HERZER, H. Y PÍREZ, P. (1988); *Gobierno de la Ciudad y crisis en la Argentina*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo/América Latina - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires (Argentina).
  - INAP (2000); *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires (Argentina).
  - ITURBURU, M. (2001); *Municipios argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires (Argentina).
  - MARCHIARO, E. (2000); *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales. Poder de*

*política, microrregión y sistémica jurídica*, EDIAR; Buenos Aires (Argentina).

- MARCHIARO, E. (2005); *El derecho municipal como derecho posmoderno. Casos, método y principios jurídicos*, EDIAR, Buenos Aires (Argentina).
- PÍREZ, P. (1991); *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo/América Latina, Buenos Aires (Argentina).
- ROFMAN, A. y VILLAR, A. (comp.) (2006); *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Nacional de General Sarmiento – Espacio Editorial, Buenos Aires (Argentina).