MUNICIPIOS ARGENTINOS

Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local

(2° edición)

Mónica Silvana Iturburu[1]

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Dirección Nacional de Estudios y Documentación
Direccion de Estudios e Investigaciones

[1] Contadora Pública (UBA). Administradora Gubernamental (INAP). Magister en Gestión Empresaria (UNICEN). Investigadora del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y del Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad de la Asociación de Administradores Gubernamentales (CEPAS) en temas de gestión local. Miembro del Consejo Promotor y responsable de la Coordinación Técnica de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Coordinadora del Programa de Fortalecimiento Institucional de Gobiernos Locales (INAP). Posee amplia experiencia en asistencia técnica a municipios. E-mail: monica@iturburu.com.ar.

I.S.B.N. 987-96756-4-9
I.N.A.P. Av. Roque Sáenz Peña 511. Buenos Aires
Julio de 2000

Permitida la reproducción parcial con mención de la fuente

Para comunicarse con la autora dirigirse a:
monica@iturburu.com.ar

Autoridades

Instituto Nacional de la Administración Pública

Presidente
Lic. Juan Patricio FURLONG

Vocales del Directorio
Lic. Nicolás DUCOTE
Dr. Mario FONT GUIDO
Dra. Gabriela GIORDANO
Lic. Martín SOLDA

Director Ejecutivo Académico
Lic. Fernando STRAFACE

Director Ejecutivo Técnico
Dr. Osvaldo HARDOY

Director Nacional de Estudios y Documentación
a/c Lic. Juan Manuel ABAL MEDINA

Directora de Estudios e Investigaciones
Lic. Nélida REDONDO

Indice de Contenido

Página

Introducción 11

Capítulo 1: Antecedentes 15

1.1. Evolución del municipio en Occidente, siglos XIX y XX 16

1.1.1. El Estado liberal 16

1.1.2. El Estado de bienestar 18

1.1.3. La crisis del Estado de bienestar y la teoría de las expectativas racionales 19

1.1.4. La globalización 21

1.1.5. El espacio local como espacio urbano 23

1.1.6. Importancia creciente del gobierno municipal 24

1.2. Evolución del municipio en la República Argentina 27

1.2.1. Los cabildos y las intendencias 27

1.2.2. El modelo liberal 28

1.2.3. El modelo sustitutivo de importaciones 32

1.2.4. El modelo neo-liberal y la reforma del Estado 33

1.2.5. Nuevo escenario nacional 34

Capítulo 2: Cambio de competencias en los municipios argentinos 37

2.1. El qué y el cómo 39

2.1.1. ¿Qué funciones incluye la agenda municipal? 39

2.1.2. ¿Cómo pueden los municipios asumir estas nuevas funciones? 42

2.2. Un camino posible 45

2.2.1. Descentralización del gasto público 46

2.2.2. Correspondencia fiscal 50

2.3. Nueva distribución de competencias y potestades tributarias 51

Capítulo 3: Dimensiones de las competencias de los municipios argentinos 55

3.1. Antigüedad de las constituciones provinciales 55

3.2. Autonomía 59

3.2.1. Período I: Constituciones sancionadas entre 1902/11 y 1962 59

3.2.2. Período II: Constituciones sancionadas entre 1986 y 1989 60

3.2.3. Período III: Constituciones sancionadas entre 1989 y 1994 60

3.2.4. Período IV: Constituciones sancionadas a partir de 1994 61

3.3. Categorías de gobiernos locales 61

3.3.1. Niveles de gobierno local 62

3.3.2. Categorías de municipios 64

3.3.3. Utilización de la variable poblacional 66

3.3.4. Población mínima para conformar gobiernos locales 67

Página

3.3.4.1. Población mínima para constituir un municipio 67

3.3.4.2. Población mínima para que un municipio dicte su carta orgánica 69

3.3.4.3. Población mínima para constituir otras formas de gobierno sin jerarquía municipal 69

3.3.5. La aplicación del mandato constitucional 72

3.4. Determinación de las competencias 72

3.5. Delimitación territorial 74

3.6. Tamaño de los municipios argentinos 75

Capítulo 4: Inclusión constitucional de las nuevas funciones municipales: ¿Qué hacer? 79

4.1 Promoción del desarrollo (económico, social y urbanístico) 79

4.2. Educación 81

4.3. Salud Pública 82

4.4. Integración social y comunitaria 83

4.5. Cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental 85

4.6. Seguridad 86

4.7. Regulación 87

Capítulo 5: Inclusión constitucional de las nuevas modalidades de gestión en los municipios: ¿Cómo hacer? 91

5.1. Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil 91

5.2. Nuevo gerenciamiento del municipio 96

5.3. Nuevas formas de prestación de los servicios públicos 99

5.4. Cooperación intermunicipal 100

Capítulo 6: Conclusiones 103

Bibliografía 111

Fuentes 121

Anexos

Anexo N° 1: La autonomía según las constituciones provinciales 123

Anexo N° 2: Uso variable poblacional y población requerida para constituir gobiernos locales 125

Anexo N° 3: Cantidad de niveles de gobierno municipal: prescripción constitucional y realidad 127

Anexo N° 4: Niveles de gobierno local 129

		Página
Anexo N° 5:	El papel del municipio en la promoción del desarrollo	131
Anexo N° 6:	El papel del municipio en la educación	133
Anexo N° 7:	El papel del municipio en la salud	135
Anexo N° 8:	El papel del municipio en la integración social y comunitaria	137
Anexo N° 9:	El papel del municipio en el cuidado del ambiente y en el mejoramiento de la calidad ambiental	139
Anexo N° 10:	El papel del municipio en la seguridad	141
Anexo N° 11:	El papel del municipio en la regulación	143
Anexo N° 12:	Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil (parte I)	145
Anexo N° 13:	Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil (parte II)	147
Anexo N° 14:	Nuevo gerenciamiento del municipio (parte I)	149
Anexo N° 15:	Nuevo gerenciamiento del municipio (parte II)	151
Anexo N° 16:	Nuevo gerenciamiento del municipio (parte III)	153
Anexo N° 17:	Nuevas formas de prestación de los servicios públicos	155
Anexo N° 18:	Cooperación intermunicipal	157

Indice de Figuras

		Página
Figura N° 1:	¿Qué funciones incluye la agenda municipal?	41
Figura N° 2:	¿Cómo pueden los municipios asumir las nuevas funciones?	44
Figura N° 3:	Descentralización del gasto público (1980-1997)	46
Figura N° 4:	Comparación estructura funcional del gasto público provincial y municipal (1980-1997)	47
Figura N° 5:	Evolución de la estructura funcional del gasto social municipal (1980-1997)	48
Figura N° 6:	Comparación proporción del gasto municipal sobre gasto público total de distintos países	50
Figura N° 7:	Indicadores de correspondencia. Recaudación propia sobre gasto ejecutado	50
Figura N° 8:	Visión de la distribución de competencias entre distintas jurisdicciones	52
Figura N° 9:	Visión de la distribución de competencias tributarias entre las distintas jurisdicciones	53
Figura N° 10:	Antigüedad de las constituciones provinciales	56
Figura N° 11:	Fecha de sanción de las constituciones provinciales en su contexto histórico	57
Figura N° 12:	Período de sanción de las constituciones provinciales (distribución geográfica)	58
Figura N° 13:	Cruce de “autonomía” con “período de sanción”	60
Figura N° 14:	Niveles de gobierno local	62
Figura N° 15:	Cantidad de niveles de gobierno local (distribución geográfica)	63
Figura N° 16:	Cantidad de categorías de municipios e información adicional sobre otras formas de gobierno local	64
Figura N° 17:	Cantidad de categorías de municipios (distribución geográfica)	65
Figura N° 18:	Variable utilizada para constituir un gobierno local	66
Figura N° 19:	Población mínima para constituir un municipio	67
Figura N° 20:	Población mínima para constituir un municipio (distribución geográfica)	68
Figura N° 21:	Población mínima requerida para dictar la carta orgánica	69
Figura N° 22:	Población mínima requerida para dictar la carta orgánica (distribución geográfica)	70

		Página
Figura N° 23:	Requisitos para constituir municipios, con y sin carta orgánica	71
Figura N° 24:	Requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal	71
Figura N° 25:	Comparación entre prescripción constitucional y realidad en Neuquén	72
Figura N° 26:	Comparación entre prescripción constitucional y realidad en Santa Fe	72
Figura N° 27:	Determinación de las competencias	73
Figura N° 28:	Población promedio de los municipios. Discriminación por provincia	76
Figura N° 29:	Agrupamiento de gobiernos locales por tamaño y relación con población del grupo	77
Figura N° 30:	Desarrollo regional	80
Figura N° 31:	Desarrollo urbanístico	80
Figura N° 32:	Desarrollo económico y social	81
Figura N° 33:	Educación	82
Figura N° 34:	Salud Pública	83
Figura N° 35:	Integración social y comunitaria	84
Figura N° 36:	Cuidado del ambiente y mejoramiento de la calidad ambiental	85
Figura N° 37:	Seguridad	86
Figura N° 38:	Uso de la fuerza pública	86
Figura N° 39:	Restricciones a la libertad individual	87
Figura N° 40:	Defensa del consumidor	89
Figura N° 41:	Regulación	89
Figura N° 42:	Poder de policía municipal	89
Figura N° 43:	Publicidad de los actos de gobierno	92
Figura N° 44:	Control de las cuentas públicas	93
Figura N° 45:	Formas de democracia semi-directa	94
Figura N° 46:	Participación ciudadana	95
Figura N° 47:	Gestión presupuestaria y administrativa	97
Figura N° 48:	Transparencia y responsabilidad de los funcionarios	98
Figura N° 49:	Nuevas formas de prestación de servicios públicos	100
Figura N° 50:	Cooperación intermunicipal	101

Introducción

Una nueva generación de gerentes públicos asume la conducción de los municipios argentinos y, con metodologías aprehendidas de la gestión privada en algunas oportunidades o con una mezcla de creatividad, sentido de la oportunidad y de la necesidad, en la mayoría de los casos, avanzan hacia nuevos modelos de gestión con el propósito de adaptar la organización municipal a las nuevas demandas de la comunidad local. Si bien es imprescindible abordar estos procesos de cambio con grandes dosis de liderazgo, también es necesario reconocer que no sólo alcanza la voluntad emprendedora de sus líderes políticos. En los últimos años, la globalización ha impactado en los Estados nacionales que, al competir por la localización del capital, perdieron capacidad de regulación y soberanía; la misma puja se ha observado entre provincias y entre municipios, al crecer la valorización de las ciudades. Ahora, muchas de ellas asumen un rol activo en la búsqueda de las oportunidades que genera la globalización, a fin de mejorar el posicionamiento de su territorio en la desigual distribución del ingreso y de la riqueza que de la misma derivan.

En la República Argentina, las jurisdicciones nacional y provinciales también contribuyeron a modificar sustancialmente la realidad municipal. La estabilización económica, los profundos procesos descentralizadores encarados por el gobierno central y la reforma constitucional, han contribuido a la revitalización de la instancia local como depositaria de las expectativas de la población y receptora de la protesta ciudadana. Durante este período, los estados Nacional y provinciales impulsaron programas de capacitación y asistencia técnica a los municipios; sin embargo, estas acciones se caracterizaron por carecer de diagnósticos de situación adecuados, por responder a urgencias eleccionarias, por tener una presencia discontinua y/o por emprenderse desde distintos organismos públicos sin coordinación y -en algunos casos- en franca competencia. Sumado a ello se ha observado, en muchos de estos programas, la sensibilización de los actores locales a favor de la aplicación de herramientas que los propios marcos jurídicos de los municipios impiden aplicar, lo que provoca desde el desgaste de la motivación hasta el empeoramiento de la situación inicial por el fracaso de las iniciativas. Sin lugar a dudas contribuir a que los municipios puedan abordar exitosamente estos procesos de cambio es prioritario para el equilibrio del sistema; de lo contrario, la “sobrecarga de tensiones y demandas sobre las instituciones municipales también hace que el estallido en el último eslabón impacte sobre la escena nacional vía los medios de comunicación” (García Delgado, 1997b, 16).

Para esta investigación, de tipo cualitativa, se utilizaron fundamentalmente las técnicas del análisis documental de la legislación sobre gobiernos locales contenida en la Constitución Nacional y en las constituciones de las veintitrés provincias argentinas. Se establecieron las dimensiones del trabajo, constituidas por los temas abordados en los textos constitucionales, acorde al marco teórico previamente establecido, y se construyó una base de datos que contiene las citas literales de la legislación seleccionada. Para la obtención de los datos se tuvieron en cuenta las versiones oficiales de las diferentes constituciones, así como las recopilaciones realizadas por la Dirección de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional. Se consultó la jurisprudencia, la doctrina de los principales constitucionalistas, administrativistas y municipalistas y la evolución histórica en estos aspectos, cuando fue pertinente, en todos los casos acotado a lo referido a los gobiernos municipales. Asimismo se examinó información

estadística, se requirieron precisiones a diversas casas de provincia o gobernaciones y se consultó una variada bibliografía nacional e internacional sobre temas locales.

En este trabajo se analiza la evolución de la institución municipal en Occidente y en la República Argentina, el actual contexto macro-económico, la nueva relación global-local y el impacto de la misma en las funciones a asumir por los gobiernos locales[2] en general y en los argentinos en particular (Capítulo 1). También se estudia el concepto de competencia y se distingue entre "qué hacer" y "cómo hacer". Respecto del "qué hacer" se discrimina entre las tradicionales y las nuevas competencias, recogiendo la opinión predominante de los autores (Capítulo 2). Pero la definición del "qué" y "cómo hacer" del municipio argentino requiere profundizar en sus restricciones legales y contextuales. Como se considera que los textos constitucionales vigentes se constituyen en emergentes del plexo de ideas dominante en la época de su sanción, se estudia en forma previa la antigüedad de las constituciones provinciales, de manera tal que el análisis de los contenidos incluya esta variable temporal. Posteriormente, se estudian las restricciones aludidas en virtud de las distintas dimensiones de la competencia municipal: los poderes jurídicos, la materia y el territorio. Este análisis implica responder a diversos interrogantes. *¿Quién decide* qué debe o puede hacer un gobierno local? La resolución de esta cuestión nos interna en la investigación del concepto de autonomía. La pregunta relativa a *quién decide* también está íntimamente relacionada con el tamaño del gobierno local. Cuanto más pequeño es un centro urbano, menores son sus posibilidades de encontrar los recursos y alcanzar los requisitos para establecer su propia normativa. Por ello, la mayor parte de las constituciones establecen distintas categorías de gobiernos locales, en función de las cuales definen y delimitan las competencias. El otro interrogante, *cómo se define* qué debe o puede hacer un municipio, deriva en la reflexión acerca de la forma en que se delimita la materia. La opción que realiza cada constitución provincial concluye en una mayor o menor flexibilidad para asumir nuevas competencias. El último interrogante nos señala la jurisdicción territorial, la definición de los límites espaciales de la acción: *dónde* debe o puede hacer un municipio. Como complemento de este análisis normativo, se realizó un relevamiento de la cantidad y tamaño actual de gobiernos locales en la totalidad de las provincias argentinas, de modo de observar las diferencias entre ellas. Los estudios descriptos permiten enmarcar las recomendaciones sobre nuevas competencias de los municipios y advierten sobre la dificultad de establecer parámetros generales (Capítulo 3). A continuación se analiza comparativamente, en función del marco conceptual establecido, la recepción que la totalidad de las constituciones provinciales hacen de las competencias más mencionadas para el nuevo papel de los municipios, en lo relativo a las funciones "qué hacer" (Capítulo 4) y a la modalidad de gestión a adoptar "cómo hacer" (Capítulo 5).

Como resultado de la investigación se espera conocer el andamiaje jurídico en que se desenvuelven las administraciones locales, a fin de dilucidar los grados de libertad y de autonomía efectiva que posen para aplicar nuevos modelos de gestión. Se pretende también definir las competencias que los municipios deberían detentar para hacer posible la asunción de los nuevos roles que el escenario actual les impone. Finalmente se procura detectar las prescripciones que deberían tenerse en cuenta en futuras modificaciones de las constituciones provinciales a fin de eliminar las regulaciones

[2] En el marco de esta investigación se utiliza la expresión "gobiernos locales" como comprehensiva de los municipios argentinos y de todas aquellas otras formas de gobierno de rango institucional inferior al municipal (comisiones de fomento, comunas, etc.). Por tanto, la misma no incluye a los gobiernos provinciales.

propias de modelos administrativistas y alentar la inclusión de disposiciones que ayuden a los municipios a reorientarse hacia estilos gerenciales de gestión.

La autora agradece al personal de la Dirección de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso Nacional y al Sr. Héctor De Gregorio del Departamento de Cartografía SIG del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Un reconocimiento especial merecen los Dres. Ricardo López Murphy y Fernando Navajas, por los conocimientos impartidos en su curso de “Economía” dictado en el marco del Master en Gestión Empresaria de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, que resultaron fundamentales para concebir el Capítulo 2; el Dr. Enrique Groisman, cuyas enseñanzas transmitidas en el curso “Problemas de Gestión Municipal. Experiencias Comparadas” en el Instituto de Desarrollo Económico y Social hicieron posible abordar el Capítulo 1; la Lic. Nélida Redondo, por su generosa y permanente guía metodológica; la Ing. Beatriz López y la Lic. María Luz Endere, consejeras y amigas, todos los cuales suman el mérito de haber revisado y aportado comentarios y sugerencias al documento preliminar. Los aciertos del trabajo deben atribuirse a éstas contribuciones, en tanto las deficiencias son de exclusiva responsabilidad de la autora.

Por último, el más profundo agradecimiento a Jorge Cantar, por su constante respaldo y aliento, y Lautaro, Nahir y Mila, que con amorosa madurez comprendieron todas las postergaciones que este trabajo les generó.

Capítulo 1

Antecedentes

El "régimen municipal"[1] argentino comprende distintas formas de gobierno con particulares denominaciones y estructuras organizativas: municipios –con o sin carta orgánica-, comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento[2]. No obstante esta diversidad, en todas ellas puede reconocerse la existencia de tres elementos comunes e interdependientes[3]: el social, el territorial y el institucional (Hernández, 1984; Ossorio, 1998).

El municipio ha sido definido[4] como:

> "una comunidad natural[5] con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones[6]".

Esta suerte de "vida propia" e "intereses específicos" de cada gobierno local, influidas por la impronta que las distintas circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y aún antropológicas dejan en los municipios, fueron conformando a lo largo del tiempo y en los distintos ámbitos geográficos, estructuras de naturaleza y características particulares. No obstante, es posible establecer rasgos comunes entre las experiencias internacionales más conocidas, analizar la evolución de dichos modelos y

---

[1] Esta expresión fue utilizada desde los principios de la organización nacional e incluida en la Constitución Nacional de 1853. A pesar de la fuerte crítica y discusión que generó desde entonces, se la sigue utilizando en la nueva Constitución Nacional, reformada en 1994, así como en casi todas las constituciones provinciales.

[2] El nivel de gobierno municipal recibe distintas denominaciones en otros países occidentales: "local government", alcaldías, ayuntamientos, comunas, distritos, parroquias, comunidades, concejos, departamentos, etc.

[3] Hernández, Antonio María (h.) aclara que utiliza la enumeración más común en la teoría del Estado, aunque otros autores indican mayor cantidad de elementos.

[4] Existen diversas definiciones de municipio, acordes a la concepción doctrinaria a la que se adhiera. A los fines de esta investigación se ha seleccionado la definición incluida en la Constitución de la Provincia de San Luis, por ser representativa de las expresiones contenidas en muchas constituciones argentinas. En forma similar a ésta se expresan Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Río Negro, Córdoba, Catamarca y Chubut. De este grupo, si bien coincide en los restantes aspectos, Chubut es la única que no lo menciona como comunidad natural. Cabe aclarar que muchas constituciones omiten efectuar una definición taxativa, estableciendo como municipio al centro poblado que supere un número mínimo de habitantes.

[5] Para los autores de derecho municipal la provincia surge como un nucleamiento gestado en derredor de la *comunidad natural* y primigenia que constituye la ciudad. La preexistencia de la misma y su gobierno a otras formas de Estado es una de las razones en las que fundamentan la autonomía municipal (Deambrossi, 1991). Groisman (1991), aunque comparte la voluntad de hacer jugar al municipio un papel preponderante dentro del sistema político, sostiene que esta caracterización jurídica es inexacta e inapropiada: "inexacta, porque los municipios no tienen un origen "natural" sino definidamente histórico: no han existido siempre ni han tenido en todo tiempo y lugar las mismas características. Inapropiada, porque la invocación de su carácter "natural" prescinde de lo que más interesa a su respecto, que es su vinculación con la democracia y la participación, que están unidas indisolublemente a su origen y a su historia".

[6] Definición de municipio expresada en el Art. 247 de la Constitución de la Provincia de San Luis, sancionada en 1987.

observar la influencia que ejercieron sobre los países en desarrollo, en especial, sobre el papel que los dirigentes argentinos le fueron asignando al municipio. Asimismo se analiza el impacto que los recientes cambios operados en los aspectos macro-económicos han producido en los municipios y la forma en que los nuevos escenarios los obligan a redefinir sus competencias.

1.1. Evolución del municipio en Occidente, siglos XIX y XX

1.1.1. El Estado liberal

El inicio del siglo XX encontró a la mayor parte de los estados nacionales más industrializados de Occidente adheridos al modelo liberal, ocupados de los "grandes temas": la defensa y extensión del territorio nacional, el apoyo a los grandes capitales que hacían sus inversiones en el exterior, la extensión de las comunicaciones. Los problemas cotidianos de la población urbana, en tanto, eran resueltos por los gobiernos locales aunque con distintas formas y grados de autodeterminación.

Los gobiernos locales ingleses[7], con su tradición del *self government* asumían una amplia gama de funciones, desde la prestación de los servicios públicos hasta la atención de los pobres. Sin embargo, esa "autonomía" carecía de respaldo jurídico, por la falta de protección constitucional y de leyes generales que regularan el gobierno local[8]. Este modelo, con amplias funciones, también fue adoptado por Estados Unidos que, en un marco más democrático, le otorgó mayor autonomía y posteriormente le dio reconocimiento jurídico constitucional[9]. Respecto de la distribución de competencias entre el gobierno central y el local, ya Alexis de Tocqueville[10] observaba que los municipios sólo estaban sometidos al Estado central en lo que el autor denomina "interés social", lo compartido con otros, equivalente al "interés general" que, como se verá, predominara en la jurisprudencia francesa. Los municipios estaban obligados a satisfacerlo y, entre otros ejemplos, sostenía que si el Estado deseaba organizar la instrucción pública sobre un plan uniforme en todo el país, el municipio debía crear las escuelas que indicara la ley. En cambio, en la resolución de las necesidades cotidianas

[7] Fernando Albi, citado por Hernández (1984), resalta la naturaleza histórica del sistema municipal anglo-germánico. Al respecto señala que se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontáneo a través de los siglos, por lo que domina la variedad y la asimetría, no contiene una fórmula única de gobierno local, aplicable de modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidente, esparcidas de modo irregular por toda la superficie del país, con una diferenciación muy marcada entre el medio urbano y el rural. Por eso se dice que en este sistema, imperante en Reino Unido, los países germánicos y escandinavos, el municipio no es una creación legal.

[8] Aún hoy, todo el poder local deriva de lo que le permita hacer el Parlamento.

[9] En un principio, las legislaturas estaduales heredaron el privilegio real de crear municipios, lo que con el tiempo derivó en la costumbre de disponer con todo detalle de las actividades municipales. En 1851, la Constitución de Ohio estableció que las legislaturas ya no podrian aprobar las leyes especiales otorgando cartas a las ciudades, sino leyes generales aplicables a todas las ciudades. Posteriormente, se sucedieron otras reformas constitucionales que fueron estableciendo una creciente autonomía municipal (Agustín F. Macdonald, *Gobierno y Administración municipal*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 6° ed, pp. 30 y ss., citado Hernández, 1984).

[10] El autor francés Alexis de Tocqueville hace esta reflexión respecto de lo que observara en los municipios de Nueva York y Nueva Inglaterra durante su visita de 9 meses, en el año 1831 (Tocqueville, 1963 [1840]).

tenían total libertad[11]. Durante la segunda mitad del siglo XIX, predominaba la corrupción y la crisis de las instituciones locales norteamericanas era completa. La lucha sostenida de las comunidades y de los doctrinarios para sustituir el sistema imperante, denominado *spoils system*[12], derivó luego en importantes cambios institucionales. En 1875, se aprobó el *"Home rule charter system"*[13], que reconocía el derecho de las ciudades de más de 100.000 habitantes de dictarse su propia carta orgánica. Posteriormente se establecieron el *"Optional charter system"*[14], que otorgó a las ciudades la posibilidad de elegir alguno de los sistemas de gobierno indicados, y los sistemas de eficacia en el gobierno local conocidos como *"City manager"*, que confiaron la administración de los asuntos locales a funcionarios técnicos, mientras los aspectos políticos quedaron en manos de los funcionarios electos (Hernández, 1984; Losa, 1991).

En tanto, la experiencia francesa[15] es de una larga tradición de descentralización bajo el control del gobierno central. Los intereses de las comunas fueron equiparados a los de las sociedades privadas, por considerarse que ellas eran comunidades de los propietarios de la tierra[16], en tanto se reservaron los asuntos de interés político general al gobierno central.[17] La política francesa de regulación uniforme de la estructura territorial fue

[11] Alexis de Tocqueville sostuvo: "En todo aquello que sólo a ellos concierne, los municipios siguen siendo cuerpos sociales independientes; y entre los habitantes de Nueva Inglaterra no se encuentra ninguno, creo yo, que reconozca al gobierno del Estado el derecho a intervenir en la dirección de los intereses puramente municipales. Vemos pues a los municipios de Nueva Inglaterra vender y comprar, acusar y defenderse ante los tribunales, cargar o desgravar su presupuesto, sin que a ninguna autoridad administrativa se le ocurra interferir". Sin embargo, esta idealización de Tocqueville respecto de los municipios en Estados Unidos no se corresponde con lo que opinaban algunos de sus contemporáneos norteamericanos.

[12] El *spoils system* consistía en el derecho del partido ganador, de reemplazar a todo el personal de los gobiernos locales. Era una forma de premiar con empleos públicos los servicios prestados a los partidos políticos.

[13] A través de la reforma de la Constitución del Estado de Missouri. Hacia 1930, había 16 Estados que habían adoptado este sistema que garantiza la autonomía municipal (Hernández, 1984).

[14] Este sistema se implantó inicialmente en los estados de New York en 1914 y Massachusetts en 1915 (Hernández, 1984).

[15] La Revolución Francesa (1789), con una estructura ideológica unificadora, convirtió en municipalidades a las viejas parroquias del Antiguo Régimen, haciendo tabla rasa de todo lo pasado, estableciendo un sistema uniforme, simétrico y centralizado. Las municipalidades se configuraron en su totalidad sobre el mismo modelo, lo que resalta la naturaleza legal del sistema municipal francés. El municipio no reposa aquí sobre una base social y jurídica de carácter tradicional, sino que se amolda a unas normas apriorísticas dictadas por el legislador. El sistema francés influyó en países latinos y aún en otros europeos como España, Italia, Bélgica, Holanda, Grecia y algunos americanos. En un principio las municipalidades francesas disfrutaron de una considerable autonomía frente al poder central pero luego, Bonaparte consagró un cambio radical, al introducir una fortísima centralización que se tradujo, por ejemplo, en la atribución del prefecto de designar a las autoridades locales. Esta situación fue cambiando paulatinamente después de su abdicación y los municipios fueron aumentando su autonomía, pero nunca se afectaron dos rasgos esenciales: uniformidad y multiplicidad de pequeños municipios (Fernando Albi, citado por Hernández, 1984; Subra de Bieusses, 1991).

[16] Concepto que sobrevivió a su expositor original, Turgot, ministro de Luis XVI, quién en su *Memoire sur les municipalités* sostuvo que los municipios debían ser autónomos precisamente porque no pertenecían al Estado sino a la sociedad civil, y que por ello sólo debían participar de su gobierno los propietarios del suelo (Groisman, 1997).

[17] Esto se reflejó en la jurisprudencia del Consejo de Estado que fue mantenida desde la Revolución. Un fallo de 1912 sostenía que los Consejos Municipales no podían crear empresas de servicios públicos, porque ese era un tema de interés general, salvo en circunstancias particulares de tiempo y lugar. Posteriormente, el Consejo de Estado debió decidir si eran válidas las acciones de un municipio de sostener y apoyar a los huelguistas que vivían en su jurisdicción: sostuvo que la ayuda humanitaria a los huelguistas podía entrar dentro de las funciones de un municipio pero no el apoyo a la huelga como tal, ya

aplicada también en los Países Bajos, España, Portugal e Italia (Hernández, 1984; Fanlo Loras, 1991). Los Países Bajos, que habían comenzado el siglo XIX con un sistema federal, en 1850 reformularon sus territorios y consolidaron cambios que omitieron a las provincias y transformaron al gobierno central y a las municipalidades en los más poderosos niveles de gobierno (Flynn y Strehl, 1996). También la organización municipal española se edificó, durante el siglo XIX, sobre el criterio de la uniformidad que fue visto como el más enérgico instrumento para hacer quebrar los particularismos propios de la España del Antiguo Régimen. Durante los años '20, se abrieron brechas en esa uniformidad y se admitió legislativamente la posibilidad de establecer el Régimen de Carta en virtud del cual se permitían singularidades organizativas en algunas Entidades Municipales. Sin embargo, esas previsiones legales nunca llegaron a hacerse realidad (Sosa Wagner, 1991). En Portugal, el elevado número de municipios llamó la atención de los liberales que en 1833 elaboraron un nuevo mapa de división administrativa y eliminaron a más del 50%, con un enfoque de racionalidad administrativa, combinando población y territorio. Simultáneamente fueron conferidas muchas atribuciones en las áreas de policía, educación, salud, obras de interés local, ferias, mercados, urbanismo, finanzas, etc. Hasta los años '40 funcionaron bajo la tutela del poder central que designaba un administrador del gobierno local a fin de asegurar el respeto de la ley y el orden. La I República (1910-1926), que tuvo firmes propósitos descentralizadores, suprimió transitoriamente esta tutela, confirió carácter electivo a los cargos municipales y dio mayor respaldo legislativo a la administración local (Oliveira, 1991).

1.1.2. El Estado de bienestar

Transcurrida la turbulencia de la Gran Guerra, la Crisis del ´30 y la Segunda Guerra Mundial, imperó un largo ciclo de prosperidad económica. Esto permitió el desarrollo del Estado de bienestar, inspirado en el modelo keynesiano, que fue adoptado mayoritariamente por los países centrales hasta la década de los ´70. Se generó una oleada de intervenciones de los Estados nacionales en las economías, lo que fortaleció su rol e impactó en las funciones desempeñadas por los gobiernos locales.

En el Reino Unido, por ejemplo, a medida que los servicios públicos crecieron en importancia nacional, se inició una presión con distintos argumentos en contra de la provisión local; en algunos casos, las críticas apuntaron a las deseconomías de la pequeña escala y en otros, a la necesidad de mejorar la equidad del servicio[18]. Entre los años ´30 y ´40 los gobiernos locales perdieron funciones, tales como carreteras (1936), principales autopistas (1946) y gas (1948). Pero, en forma simultánea, el Estado central asignó al gobierno local un rol destacado en la distribución de servicios, especialmente educación, vivienda y atención social, y le enviaba inspectores y administradores a fin de guiar y gestionar estas políticas (Hollis, 1994). De esta manera, el núcleo decisional de las políticas públicas se ubicó en el gobierno central, así como la prestación directa de muchos de los servicios, en tanto a los gobiernos locales se les asignó un papel más operativo.

---

que esto último corresponde al interés general, por lo tanto es estatal. Esta tajante separación entre los asuntos que competían al Estado Nacional y los de incumbencia de las comunas continuó hasta hace pocos años (Groisman, comunicación personal).

[18] Argumento esgrimido por los laboristas para pasar a la órbita nacional la prestación de servicios de salud.

Sin embargo, después del fin de la guerra, comenzó a vislumbrarse un movimiento continental a favor de las autonomías locales, lo que quedó expresado en las constituciones francesa (1946 y 1958), italiana[19] (1946) y alemana (1949); (Oliveira, 1991). En España, durante los años '60, se dictaron leyes especiales para los municipios de Madrid y Barcelona, que les permitieron diferenciarse en sus regímenes orgánico y económico del uniforme sistema municipal. También se produjeron algunas variaciones en las estructuras administrativas de los municipios pequeños (Sosa Wagner, 1991). Hacia fines de los '60, Alemania y los países escandinavos optaron por transferir funciones y recursos del Estado hacia las autoridades locales y regionales. En este marco, Alemania impulsó un gran proceso de agrupación de municipios, que redujo su número de 24.512 a 8.594 (González-Varas Ibáñez, 1991). También Dinamarca llevó a cabo una profunda reforma en 1970[20] de modo de crear unidades locales y regionales viables y, desde entonces, un creciente número de tareas fue transferido a las municipalidades, con el consecuente incremento de los presupuestos y de los impuestos locales (IFAM-NALAD, 1997). Con un objetivo político diferente, en 1974, el Reino Unido puso en vigencia la "*Local Government Act*" que estableció una nueva división del país[21] con una autonomía atemperada y fuertes controles del poder central (Losa, 1991). A partir de los años '70, con el surgimiento de altos déficit públicos, deuda externa y elevadas tasas de inflación sin crecimiento, aumentó el consenso internacional alrededor de la perspectiva neoclásica de la economía. La sobrecarga de demandas impuestas al Estado, en un contexto signado por el agotamiento de las fuentes de recursos genuinos para su sustento, derivó en el problema de la ingobernabilidad de las democracias contemporáneas (Crozier, Huntington y Watanuki, 1973). Los cambios en la formulación de políticas se produjeron aún en los gobiernos defensores de los modelos keynesianos, en general socialdemócratas, que fijaron como objetivo el saneamiento fiscal y, más específicamente, disminuir el gasto público.

1.1.3. La crisis del Estado de bienestar y la teoría de las expectativas racionales

Desde un nuevo paradigma económico, comenzó la crítica a los mecanismos de intervención anticíclica del Estado y, con distintos grados de intensidad, a partir de los ´80 se iniciaron procesos de reforma estatal. Los ejes rectores fueron la reducción del tamaño del Estado y el reordenamiento del gasto público, acompañados de medidas tendientes a la estabilización económica (López, 1998; Dalla Vía, et al., 1997). A este período pertenecen los proyectos políticos denominados "reaga-nomics" y "thacherismo", representados en lo doctrinario por la teoría de la *public choice*[22]. James Buchanan[23] sintetiza esta posición al afirmar que "la economía de mercado no puede

[19] A pesar del espíritu autonomista de la Constitución italiana de 1946, la realidad mostraba un régimen local que continuaba rigiéndose por normas prefascistas. No sin interminables debates, recién en 1990 se sancionó la Ley de Ordenamiento de las Autonomías Locales, que sirvió para encauzar la vitalidad y la experimentación de los gobiernos locales en cuanto a distintas formas de descentralización municipal (Fanlo Loras, 1991).

[20] El "Acta de Reforma de los Gobiernos Locales de 1970" contiene la decisión de amalgamar las 1400 pequeñas autoridades locales en 275 municipalidades y 14 condados (distritos territoriales).

[21] Se establecen seis condados metropolitanos y treinta y nueve condados no metropolitanos. Algunos de los viejos condados perdieron parte de su anterior territorio y población, como Lancashire (47% población) y Northumberland (45%) (Losa, 1991).

[22] Ver Saiegh y Tommasi (1998a).

[23] Buchanan, Quintana y Giersh: "El Sector Público en las Economías de Mercado. Ensayos sobre el intervencionismo". Editorial Espasa Calpe S.A., 1979. Citado por Anconetani y Narodowski (1997).

soportar aumentos continuados en el sector público sin ver sus principios socavados y erosionados". Hacia el final de la década, al entrar el modelo keynesiano en una crisis irreversible, los países en desarrollo, entre ellos la mayor parte de los latinoamericanos que fundaban sus sistemas económicos en el modelo sustitutivo de importaciones, se inclinaron por redefinir el modelo a través de un profundo ajuste macroeconómico, orientado hacia la apertura económica y la liberalización comercial. También forzó esta opción la alta vulnerabilidad exterior que impuso a los distintos países la deuda externa (López, 1998).

Las acciones para reducir el Estado benefactor, incrementar la elección individual y fomentar la competencia a través de la promoción de empresas privadas, se presentaron como un desafío para los gobiernos locales. En el Reino Unido, argumentando la deslegitimación por casos de corrupción y acusaciones de ineficiencia, el gobierno conservador de Margaret Thacher modificó las atribuciones locales por razones técnico-ideológicas: había que reducir el gasto, bajar los impuestos y acotar la autonomía de los gobiernos locales. A principios de los ´80, las reformas legislativas en vivienda, transporte, educación y planeamiento, dieron más poder al gobierno central. Se crearon entes autárquicos para la prestación de muchos servicios, cuyas autoridades eran designadas y dependían del gobierno central, y se dispusieron medidas con el propósito de forzar la lealtad de los gobiernos locales. Los poderes de auditoría se incrementaron y abarcaron hasta el análisis de la gestión de los fondos de las autoridades locales y sus logros financieros (Hollis, 1994). El gobierno central también impuso mecanismos que determinaron cómo debían ser administrados los servicios,[24] los recursos propios se redujeron a menos del 15% y se produjo un vaciamiento de las funciones de los gobiernos locales (Flynn y Strehl, 1996). En 1985 se reformó el régimen de las grandes ciudades[25] con un objetivo centralizador. En especial en Londres fue manifiesta la incidencia de la administración del Estado central que asumió, entre otras tareas, la elaboración de directrices sobre planeamiento urbanístico y ordenamiento del tránsito, la catalogación y conservación del patrimonio histórico-artístico y museos, el suministro de agua y la red de alcantarillado, la desecación de marismas y la prevención de inundaciones (Jiménez-Blanco, 1991). En la misma línea se modificó el rol de los gobiernos locales en Estados Unidos, como consecuencia de la rebelión fiscal de 1979[26], que fue alimentada por la inflación y la insatisfacción de los contribuyentes ante los servicios públicos. En 1980, Ronald Reagan impuso la reducción de los impuestos sobre la propiedad en el ámbito nacional, lo que disminuyó sustancialmente las subvenciones federales. Bajo esa intensa presión fiscal los gobernantes estaduales y locales no tuvieron otra opción que cambiar el estilo de gestión, siendo los primeros en aplicar lo que luego se llamaría "gobierno empresarial" (Osborne y Gaebler, 1995).

A diferencia de estas experiencias centralizadoras, en otros países industrializados las políticas de desarrollo se orientaron fuertemente a incorporar la noción de desarrollo local, produciéndose una multiplicación de las acciones en diversas áreas. La revalorización de la pequeña dimensión, como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico, sustituyó las viejas creencias en los grandes proyectos y en las macrodinámicas (Arocena, 1997). En esa línea evolucionaron Francia, los países

[24] A título de ejemplo se estableció la obligación de organizar la competencia entre diferentes prestadores de servicios públicos, así como la obligación de vender las casas municipales a sus inquilinos.
[25] Londres y otras seis grandes ciudades (Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Scheffield y Newcastle).
[26] El 6 de junio de 1978, fue aprobada por los votantes de California la Propuesta 13, que redujo a la mitad las tasas locales sobre la propiedad.

escandinavos, Italia, España y Portugal. La política de descentralización y de transferencia de competencias desde el Estado central a los gobiernos locales fue adoptada durante un período a partir del cual se hizo imperioso contener el gasto y el número de personas empleadas en el sector público (Flynn y Strehl, 1996). El Estado francés, en 1982, redujo el poder de los prefectos -delegados del poder nacional- reorganizó las regiones y sus Concejos y le devolvió funciones a los niveles inferiores de gobierno (Subra de Bieusses, 1991; Hollis, 1994). Siguiendo el ejemplo alemán y danés, Suecia fusionó las municipalidades, reduciendo el número total de 1.000 a 284 para que más funciones pudieran ser asumidas por el nivel local[27] **(**Flynn y Strehl, 1996). Los municipios italianos, en una manifestación de autonomía institucional, comenzaron a mediados de los '60 con la creación de Consejos de Barrio - que luego fueron incorporados a la legislación de 1976 como consejos circunscripcionales - en un intento de descentralización territorial de su propio poder municipal (Fanlo Loras, 1991). La caída de los regímenes antidemocráticos existentes en la Península Ibérica, determinó que la autonomía local tuviera su consagración en la Constitución portuguesa de 1976 y en la española de 1978. Portugal estableció un régimen de clara descentralización y observó especial preocupación por evitar la creación de municipios inviables que impidieran la concreción de este principio (Oliveira, 1991). En 1979 tuvieron lugar las primeras elecciones municipales españolas. Si bien la Constitución Española consagraba la autonomía municipal, el ordenamiento jurídico fue paulatino[28] hasta definir un cambio de gran magnitud en la configuración del régimen local, con la casi desaparición de las tutelas sobre los entes locales (Font Llovet, 1995; Valle Cabrera et al., 1991; Parejo Alfonso, 1991). Este movimiento europeo tuvo su punto culminante en la aprobación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ámbito del Consejo de Europa en 1984 (Oliveira, 1991).

1.1.4. La globalización

La última década se caracterizó por la impresionante y creciente velocidad de los cambios, con la aparición de la globalización, un fenómeno multidimensional, dominado por la dimensión económica que, en virtud de los alcances de la revolución científico-tecnológica, se desarrolla a escala mundial (Cohendet, 1996; Yip, 1993). Resaltando la importancia de la variable económica, Toffler (1990) sostiene que la forma de creación de riqueza de un pueblo y su forma de gobierno deben ser congruentes[29] ya que si los sistemas político y económico tienen profundas disimilitudes, uno acabará por destruir al otro. Por ello, al analizar los impactos de los sorprendentes cambios tecnológicos, económicos y sociales de los últimos tiempos, da una trascendencia extrema a la transición de la "democracia de masas" a la "democracia de mosaicos", otorgándole el carácter de tercer gran movimiento histórico[30]. Sostiene

[27] El proceso de descentralización no se ha detenido, lo que se ejemplifica con la reciente asignación a los municipios de algunas tareas -tales como la atención de los ancianos- que hasta poco tiempo atrás se desarrollaban en forma conjunta entre diferentes niveles **(**Flynn y Strehl, 1996).

[28] Este proceso implicó distintas intervenciones del Tribunal Constitucional, la sanción en 1985 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local , entre otras normas.

[29] Toffler ha introducido la idea de congruencia: "debe existir cierta compatibilidad entre los modos en que estén organizados los sectores privado y público para que no se ahoguen entre sí. Ahora el sector privado avanza a la velocidad de un reactor supersónico. El sector público todavía no ha descargado sus valijas en la entrada del aeropuerto" (Toffler, 1996).

[30] La primera "ola" estaría constituida por la propagación de la agricultura, que acabó con las agrupaciones tribales, las partidas de cazadores y otros ordenamientos sociales y políticos, que se vieron sustituidos por las ciudades-estado, los reinos dinásticos y los imperios feudales. La segunda "ola",

que la era de la democracia de masas coincidió con la era de las inmensas concentraciones de poder en el ámbito nacional, lo que reflejaba el auge de la tecnología de producción masiva y de los mercados nacionales. En cambio, en la actualidad, se producen simultáneamente dos movimientos: en tanto resurgen las producciones locales, ahora más competitivas por las nuevas tecnologías disponibles, también se transfieren otras formas de producción al plano mundial[31].

> "Estos cambios dobles, uno que rebaja el nivel de la producción y otro que lo eleva, tienen similitudes políticas muy directas. En su conjunto explican la razón de que veamos presiones en pro de la descentralización política en todas las naciones con tecnologías avanzadas, desde Japón hasta Estados Unidos, pasando por toda Europa, junto con unos intentos simultáneos de desplazar el poder hacia arriba, hacia organismos supranacionales" (Toffler, 1990, 290).

Ello explica el creciente localismo, el incremento de la demanda por mayor autonomía, la resistencia a la mundialización, el activismo ecológico y el exacerbado sentido étnico y racial, que se corresponden con la heterogeneidad del nuevo sistema de creación de riqueza.

La globalización y la localización son identificadas como las dos fuerzas más importantes en la forma que adopta el desarrollo en el inicio de la 21° centuria (The World Bank, 1999). Diversos autores coinciden en la doble cara de la globalización, esencialmente global en lo económico y localizante en lo cultural; remarcan la necesidad de pensar globalmente y actuar localmente a efectos de poder comprender la dinámica social contemporánea; y entienden el carácter integrado de la relación global-local, del mismo modo que se comprende la relación entre lo universal y lo particular, en la cual no es posible pensar a uno sin lo otro (García Delgado,1997b; Sonntag y Arenas, 1995[32]). Otros autores agregan a las dimensiones económica y cultural recién mencionadas, la político-institucional y la social. Es en el ámbito político-institucional dónde más reacomodamientos se están dando: los gobiernos nacionales deben, por un lado, adaptarse a las normas impuestas por el mercado internacional y por el otro, integrar a la población económicamente excluida. En lo social se advierte la metamorfosis de las sociedades, con fuertes impactos en el mundo del trabajo y mayores signos de fragmentación y exclusión, derivados de la marginación económica y del debilitamiento de los lazos sociales preexistentes. Eso fundamenta la crisis de la representación política, el paulativo reemplazo de las identidades colectivas fuertes por nuevas segmentaciones temáticas y el aumento de los excluidos sociales (Nardaccione, 1997; López, 1998).

---

dominada por la Revolución Industrial, barrió a su vez muchos de estos ordenamientos. Con la producción en masa, el consumo en masa y los medios de comunicación de masas, en muchos países surgió un sistema equivalente: la democracia de las masas. Pero con la desmasificación de la sociedad, las necesidades de las personas y sus exigencias políticas se diversificaron, constituyendo lo que puede denominarse "democracia de mosaicos" (Toffler, 1990).

[31] Ejemplifica esta situación la producción de pan, que durante la segunda ola reemplazó al horno hogareño por la producción en empresas gigantes y la venta en supermercados. Sin embargo, hoy en día, muchos supermercados, además de vender las marcas nacionales e internacionales, han comenzado a vender pan recién horneado en sus propias instalaciones, lo que cierra el círculo pero con una tecnología más refinada (Toffler, 1990).

[32] Sonntag, H. y N. Arenas. 1995. *Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza*. Ponencia en la I reunión regional para América Latina del MOST-UNESCO, Buenos Aires. Citado por Nardacchione, 1997, 140.

1.1.5. El espacio local como espacio urbano

Después del turbulento período de transición demográfica rural-urbano (Daughters, 1998; Batley, 1998) la dimensión local debe entenderse relacionada con la sociedad urbana. Muchos expertos y legisladores parecen estar convencidos de que la globalización y la nueva tecnología de la información marcan el fin de la importancia económica de las ciudades. Muy por el contrario Sassen (1998) destaca la intensidad creciente de los servicios en la organización de la economía y sostiene que el proceso decisivo, desde el punto de vista de la economía urbana, es el aumento de su demanda por parte de las empresas de todos los sectores, así como el hecho de que las ciudades son el sitio de producción privilegiado de los mismos. En particular, la globalización ha elevado la escala y la complejidad de las operaciones económicas, estimulando la proliferación de servicios empresariales avanzados para empresas que operan a escala nacional e internacional. Por ello, si bien se está dando una dispersión espacial de la actividad económica posibilitada por la telemática, se hacen necesarios puntos de aglomeración física para el establecimiento de las funciones centrales de las empresas que cada vez concentran más el control, el dominio y la apropiación de utilidades. Se constituyen redes de lugares estratégicos (ciudades globales tales como Nueva York, Londres, París, Tokyo, etc. y ahora también San Pablo, Ciudad de México y Buenos Aires) y ello modifica profundamente a las ciudades, ya que éstas se desconectan de su región, se genera marginalidad entre centros urbanos y dentro incluso de las ciudades globales, se deterioran y hacen cada vez más periféricos vastos territorios, tales como centros manufactureros y portuarios (Sassen, 1998; Borja, 1998).

Como el destino de las comunidades no está predeterminado, los actores locales pueden ejercer influencia y conservan la opción de reaccionar ante los cambios en la economía global, pero desde su propio punto de partida económico. Por ello las ciudades adquieren indiscutiblemente un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que éstas sean centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras, artífices de relaciones comerciales punto a punto sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales (Batley, 1998; Daughters, 1998; Madoery, 1997), como si se pasara del proyecto nacional al local, en la búsqueda de referenciarse e identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable. “Una suerte de "neofeudalismo" por la tendencia a lo descentralizado y a "lo micro", pero donde la ciudad ahora no estaría encerrada sobre sí misma, encapsulada política, económica y culturalmente, sino conectada en forma novedosa y al instante con el mundo: lo local con lo global" (García Delgado, 1997ª: 9).

1.1.6. Importancia creciente del gobierno municipal

Para respaldar este nuevo protagonismo urbano se requiere, como condición básica, que el Estado Nacional asuma el compromiso de delegar poder a los niveles subnacionales. La asunción efectiva del liderazgo comunitario implica que los gobernantes locales tengan un rango importante de autonomía ya que, comparativamente con el nivel central, este ámbito puede responder con mayor flexibilidad a las oportunidades, comprender mejor las necesidades locales y articular más efectivamente las acciones interinstitucionales. A partir de ello, es fundamental la concertación entre tres sectores en esta nueva y compleja relación social: agentes económicos, que más allá de su sometimiento a las reglas de juego de mercado, estén comprometidos con determinados marcos político-ideológicos de integración y sustentabilidad social; el sector de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), con recursos de capacitación, ejecución y

planificación de los distintos microproyectos locales; y el Estado municipal, con un alto compromiso con el proyecto colectivo local, desempeñando el papel de coordinación, administrando las redes que existen a través de los organismos públicos y privados y las distintas esferas de gobierno (Nardacchione, 1997; Batley, 1998).

El principio de subsidiariedad se ha convertido en un verdadero *leit motiv* de toda reflexión acerca del ámbito de intervención de las entidades locales, el que fue recogido por la Unión Europea[33] a fin de asegurar que las decisiones sean adoptadas en el nivel más próximo posible al ciudadano, en la medida que se aseguren la transparencia y la eficacia de la acción de los poderes públicos. Se reafirma así en el ámbito europeo la perspectiva de aportar criterios de fondo sobre la estructura de los poderes públicos, privilegiando el componente democrático y la eficacia en la asignación de las competencias y responsabilidades públicas (Font Llovet, 1995). En esta línea han evolucionado muchos gobiernos europeos, profundizando los procesos descentralizadores iniciados en décadas anteriores y se perciben tendencias de cambio en otros países, tales como Reino Unido y Estados Unidos. En general se observa un resurgimiento del gobierno local, el que asume un número creciente de funciones, adopta nuevos modelos de gestión y en muchos casos, se constituye en pionero de los procesos de reforma del Estado.

En Alemania, por ejemplo, con un Estado Nacional más descentralizado y fragmentado que en el resto de Europa y un gobierno federal con cinco niveles de administración, el surgimiento de la temática local refleja allí dos cuestiones: la trayectoria histórica de particularismos y privilegios regionales de Alemania, y el temor al resurgimiento de un Estado Nacional centralizado y expansionista. Por ello, luego del proceso de unificación, los niveles más bajos de gobierno local lograron notable autonomía y responsabilidad, actuando simultáneamente como autoridades locales independientes que realizan las acciones necesarias de interés de la comunidad y actúan como órganos de aplicación de las leyes federales y del estado local (Hollis, 1994). A diferencia de países como Reino Unido y Francia, que lideraron desde el ámbito nacional la transformación del Estado, en Alemania se produjo una revolución de abajo hacia arriba, ya que los gobiernos locales fueron los pioneros de la modernización. Ellos se perciben a sí mismos como proveedores de servicios y han tratado de implementar nuevos modelos de gestión prevalecientes en el sector privado, que incluyen la utilización del presupuesto orientado a resultados, el costeo de los "productos administrativos", nuevos sistemas contables, definición de indicadores de calidad estándar, orientación al cliente, descentralización de la responsabilidad por los recursos y los gastos, tercerización, privatización y apertura a la competencia (Flynn y Strehl, 1996).

En los países escandinavos, el gobierno local adquiere especial relevancia. Suecia, con uno de los sectores públicos más grandes dentro de las naciones industrializadas, emplea en el nivel local tres cuartas partes del total del personal estatal y concentra el 28 % del PBI. En Dinamarca, casi el 50% de las funciones de Estado son asumidas por las municipalidades, en tanto la financiación es compartida con el Estado Nacional[34]. Una

[33] Resolución del 28 de noviembre de 1994 del Comité de las Regiones de la Unión Europea (Font Llovet, 1995).

[34] En 1988, el 46,6% del gasto público danés correspondía a las municipalidades. Ellas financiaban el 23,7% en tanto el 22,9% era solventado por el Estado Nacional. En 1990, los gastos municipales representaban el 10,4% del PBI, duplicando el 5,3% que representaba hacia 1975 (IFAM-NALAD, 1997). También en Suecia, el gasto municipal es financiado en partes equivalentes por el gobierno local y el gobierno central (Flynn y Strehl, 1996).

de las características de la estructura institucional de la administración pública en los países escandinavos es el gran número de funciones asumidas por los gobiernos locales, los que tienen un destacado grado de autonomía y libertad respecto del gobierno central. Las municipalidades son responsables por importantes áreas sociales tales como educación, bienestar social, cuidado de niños y ancianos, cuya provisión debe satisfacer estándares mínimos nacionales. Son también responsables por la recolección y tratamiento de residuos, limpieza de calles, desagües, servicios de emergencia, suministro de agua potable, planeamiento físico, caminos y parques; también asumen la gestión de las escuelas primarias, para jóvenes y adultos, actividades culturales y de esparcimiento. Asimismo se encargan de la coordinación del planeamiento local, el desarrollo territorial y la protección del medio ambiente. Tradicionalmente las municipalidades han sido capaces de fijar sus propios recursos aunque el gobierno central se reserva la facultad de intervenir en la economía local, reduciendo subsidios u obligando a congelar o reducir impuestos locales[35]. Simultáneamente los gobiernos locales han sido alentados a asumir nuevas formas de gestión y prestación de servicios, lo que ha generado mayor autonomía de sus operaciones respecto del gobierno nacional. La descentralización, así como otros profundos procesos de cambio organizacional, devino también en modificaciones en los roles de la administración central. Muchos organismos nacionales ahora aconsejan, evaluan e investigan, en lugar de dar instrucciones al gobierno local (Flynn y Strehl, 1996; IFAM-NALAD, 1997).

En Francia, España e Italia, la fuerte tendencia descentralizadora y la importancia creciente del gobierno local se enfrenta con el problema del reducido tamaño de los municipios. En Francia este tema es crítico: con más de 36.000 municipios, de los cuales el 90% tiene menos de 2.000 habitantes, es evidente la debilidad derivada de una población media cinco veces menor que el promedio europeo (Subra de Bieusses, 1991). En España, al inframunicipalismo[36] que impide la efectiva prestación de servicios, se suma la tendencia segregacionista que generó en los últimos años la creación de 45 nuevos municipios. Una complicación específica de España, surgida a partir del nacimiento de las comunidades autónomas y del fuerte respaldo a la autonomía municipal[37], es la bifrontalidad de las relaciones del municipio con el Estado y con la comunidad autónoma (Bayona i Rocamora, 1995), que de hecho limita la entrega de competencias desde las comunidades autónomas a los entes locales (Font Llovet, 1995). También Italia se enfrenta al problema de la insuficiente dimensión de los municipios[38] pero sus legisladores se oponen a una operación de reestructuración desde arriba. Estos países, persuadidos de la dificultad de disminuir el número de gobiernos locales, están poniendo sus esfuerzos en impulsar la formación de instituciones supramunicipales y de distintas formas de cooperación intermunicipal (Subra de Bieusses, 1991; Fanlo Loras, 1991).

[35] El gobierno danés ha reducido los subsidios varias veces durante los ´80 (IFAM-NALAD, 1997). En tanto el gobierno central sueco congeló las tasas entre 1991 y 1994 (Flynn y Strehl, 1996).

[36] España tiene más de 8.000 municipios de los cuales el 86% tiene menos de 5.000 habitantes. El contrasentido es que a este gran desarrollo municipal se contrapone una gran concentración de la población, ya que en 55 municipios se concentra el 50% de la población española (Font Llovet, 1995).

[37] La Constitución Española de 1978 reconoce autonomía a las entidades locales para la gestión de los intereses de las comunidades vecinales. Pero, al no ser el español un estado federal, las entidades locales (municipios y provincias) no quedan configurados como estructuras territoriales internas de cada comunidad autónoma (Ballesteros Fernández, 1991).

[38] Para describir esta situación utilizan la expresión *"comuni polvere"*, o sea la pulverización municipal (Fanlo Loras, 1991).

Sin las dificultades del inframunicipalismo[39], los gobiernos locales portugueses avanzaron en la asunción de competencias significativas que incluyen, además de las tradicionales (urbanismo, tránsito, tratamiento de residuos, alumbrado público, etc.), otras tales como equipamientos colectivos (bibliotecas, estadios, piscinas, escuelas de educación básica, centros de salud, vías de comunicación, jardines de infantes), transportes, suministro de agua y energía eléctrica, defensa del consumidor y del ambiente, sanidad pública, turismo, patrimonio cultural, etc. (Oliveira, 1991).

El poder de los gobiernos locales del Reino Unido es, en la actualidad, más acotado que en los países europeos de similar nivel de industrialización[40]. Son responsables de la prestación de un menor número de servicios, que incluyen educación elemental, servicios sociales, algunos sistemas de protección pública, casas de beneficencia, algunos albergues públicos, bibliotecas, caminos y transporte, recolección de residuos, limpieza de calles y planeamiento del uso del suelo. El sector emplea alrededor de dos millones de personas y concentra aproximadamente el 25 % del gasto público. No obstante esta situación, particularmente llamativa en un país que supo tener importantes funciones a cargo de los gobiernos locales, parece iniciarse un período de revisión ya que el gobierno laborista ha comenzado a reorganizar las estructuras de los gobiernos de las ciudades medianas y pequeñas (Flynn y Strehl, 1996) y es probable que continúe la *devolution* de poderes en Escocia y Gales, con la consiguiente repercusión que esto tendrá en las entidades locales (Jiménez-Blanco, 1991).

En América Latina, en tanto, los municipios son débiles, en especial los de ciudades medianas y pequeñas. Este rasgo es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas tradiciones antiguas se reflejan en instituciones locales consolidadas y reconocidas. Pueden mencionarse excepciones, sustentadas en la orientación y en la capacidad de los gobernantes locales que, bajo un conjunto de circunstancias, han logrado cierto desarrollo de sus instituciones. En estas situaciones predominaron, según los casos, nuevas formas de relación con la sociedad civil y reformas político-institucionales, llevadas a cabo en Brasil, Bolivia, Chile, Colombia y en parte en Argentina, Uruguay y Venezuela. Esto permite concebir una progresiva toma de conciencia de la necesidad de fortalecer las instituciones locales en América Latina (Arocena, 1997). Al respecto, el Banco Mundial (1997), sostiene la urgencia de aumentar la eficacia del Estado en las distintas regiones en desarrollo y, en este sentido, destaca la importancia de la descentralización del poder y del gasto y el asentamiento de la democratización, en la impresionante transformación del panorama político en América Latina. También pondera el surgimiento de un nuevo modelo de gobierno, en lo que algunos autores denominan "revolución silenciosa" y recomienda profundizar las reformas en el sistema jurídico, la administración pública y las políticas sociales.

[39] Como se mencionó anteriormente, Portugal había reducido en el siglo XIX la cantidad de gobiernos locales y mantuvo siempre una política restrictiva respecto de la creación de nuevos Concejos. La legislación vigente exige un mínimo de 10.000 electores (cifra que sube a 30.000 en áreas de mayor densidad de población), un área mínima de 30 a 500 kilómetros, ingresos suficientes para la realización de sus atribuciones y una amplia infraestructura de utilidad colectiva (establecimientos de enseñanza, bomberos, banco, farmacia, etc). Es clara la preocupación de no modificar la división territorial (Oliveira, 1991).

[40] La conocida carencia de Constitución formal y escrita del Reino Unido, ha dejado al legislador un campo mayor al usual en los Estados del continente (Jiménez-Blanco, 1991), cuyas constituciones consagran, en su mayoría, la autonomía municipal.

1.2. Evolución del municipio en la República Argentina

1.2.1. Los cabildos y las intendencias

El nacimiento de los municipios argentinos es contemporáneo a la conquista. Los españoles, al fundar una ciudad, delimitaban su jurisdicción incluyendo al recinto urbano y la zona rural circundante y procedían a la constitución del cabildo, dando así una base jurídica al núcleo urbano. De este modo, todas las ciudades[41] tenían su cabildo, cuyo funcionamiento estaba más fundamentado en la costumbre y en las ordenanzas sancionadas por cada gobierno municipal, que en la existencia de normativa de alcance general. Los cabildos indianos, a diferencia de sus antecesores, los ayuntamientos castellanos, no tuvieron carácter popular. Con inicios muy aristocráticos, en los que estaban representados los conquistadores y sus descendientes, fue cambiando su composición social a principios del siglo XVII. Un nuevo grupo de vecinos, que accedió a los cargos concejiles[42] por la venta de dichos oficios, utilizó al gobierno municipal con fines lucrativos y como medio de ascenso social. Esta nueva clase dirigente ofreció menor resistencia al poder real, lo que sumado a la política más centralista de la Corona, hizo perder a los cabildos el goce de la autonomía que inicialmente tuvieron (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981).

Los cabildos tenían las siguientes funciones:

- Registro de títulos (de los funcionarios) así como de ciertas profesiones; incluía a veces un examen de competencia.
- Gobierno comunal: distribución de tierras, el cuidado edilicio y sanitario de la ciudad, la conservación e inspección de cárceles y hospitales, el control del abasto, la regulación del comercio, la fijación de precios y salarios, la protección de los pobres, la atención de la enseñanza primaria, la organización de fiestas laicas y religiosas, el mantenimiento del orden público.
- Asesoramiento y control político: a menudo eran consultados por problemas gubernativos de la comarca o presentaban peticiones o recursos ante las autoridades superiores por medidas gubernativas que consideraban inconvenientes.
- Administración de justicia: funciones judiciales civiles y criminales en la jurisdicción de la ciudad y su distrito.

En ciertas ocasiones, se convocaba al cabildo abierto, que reunía a vecinos, altos funcionarios, prelados religiosos y jefes militares a fin de considerar asuntos excepcionales; en ellos se buscaba el apoyo de la opinión pública, quedando siempre la decisión final a cargo del cabildo. Los recursos provenían de la explotación de sus bienes propios (casas y tierras comunales) y los arbitrios, que se obtenían por la

[41] También existían cabildos en las villas, que eran centros urbanos de menor importancia y jerarquía, pero con vecindad y jurisdicción separadas de la ciudad (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981).

[42] Durante el reinado de Felipe II, se introdujo el sistema de venta de ciertos cargos (nunca el de alcalde) al mejor postor, en subasta pública sujeta a confirmación real, con el objeto de obtener recursos financieros para el exhausto tesoro. La venta del cargo era perpetua, pudiendo el beneficiario revenderlo, donarlo o transmitirlo a sus sucesores, bajo ciertas condiciones. Este sistema "perturbó la organización de los cabildos no sólo por la escasa capacidad de quienes adquirían estos oficios, sino también porque los sometió a un indecoroso y contraproducente mercado de precios, que alcanzó elevadas cifras en las ciudades importantes del imperio, pero que no encontró postor alguno en otras secundarias, como Buenos Aires en el siglo XVII y aún después, lo que obligó, en este último caso, a disponer que las designaciones efectuadas no pudiesen ser rechazadas por los interesados." (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981:84).

percepción de ciertos impuestos y derechos (multas, introducción de vino y ganado a la ciudad, tránsito de puentes, ventas en subasta pública, despacho de bebidas, juegos y esparcimientos públicos) cuya cobranza era frecuentemente arrendada cada año al mejor postor (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981).

En 1776 se creó el Virreinato del Río de la Plata y poco después, en 1782/3, se realizó una reestructuración en todo el territorio y se crearon las intendencias[43]

siguientes. No intervenía como productor de bienes y servicios, sino que lo hacía de manera indirecta para apoyar al sector agropecuario, regular el proceso inmigratorio y el comercio exterior, procurando equilibrar el déficit de la balanza comercial con el ingreso de capitales y obteniendo recursos para su financiamiento[46].

Por entonces, el rol de los municipios comenzó a redefinirse y a legislarse. La Constitución Nacional de 1853 estableció:

> "Cada Provincia dictará para sí una Constitución (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Sin embargo, la expresión "régimen municipal" resultó tan ambigua que sólo sirvió para generar más de un siglo de controversias respecto del papel que nuestros constituyentes decidieron asignarle a los gobiernos locales, dividiéndose las aguas entre los que consideraban al municipio como ente administrativo (autárquico) y los que abogaban por su autodeterminación política (autónomo). A pesar de la disputa, los defensores de una u otra posición, coincidieron mayoritariamente en la definición de las competencias o el papel que tenían los municipios respecto del manejo de los asuntos locales, aunque les otorgaran un contenido y un sentido diferente (Rossatti, 1994; Ternavasio, 1990; Passalacqua, 1992)[47].

En forma simultánea al reconocimiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución definió las competencias de las jurisdicciones nacional y provincial y delimitó expresamente las fuentes de recursos de cada una[48]. En la práctica, el sistema impositivo separaba totalmente las fuentes de recursos y casi no había transferencias entre los distintos niveles de gobierno (Saiegh y Tommassi, 1998b; Dalla Vía y Garat, 1998).

Las constituciones provinciales, en tanto, fueron las encargadas de definir las competencias y los recursos de la jurisdicción municipal[49]. La influencia de Alberdi es

---

[46] Neffa, J. 1995. La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina y el proceso de reconversión industrial. Informe de investigación Nº 1. PIETTE del CONICET. Citado por Zeller (1997).

[47] Ternavasio (1990) expresa: " Sarmiento va a acordar con Alberdi en la simple enumeración de las funciones municipales, pero les otorgará un contenido y un sentido diferente". Algo similar expresa Passalacqua (1992) cuando dice "Alberdi y Sarmiento, también en esto enfrentados, con el primero partidario del municipio como ente administrativo y el segundo como entidad política, coinciden casi totalmente cuando postulan las atribuciones, competencias, funciones y organización del municipio".

[48] El Art. 4 establecía: "El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población importan el Congreso general (...)". Del mismo modo, el Art. 67 establecía, entre las atribuciones del Congreso Nacional: inciso 1: "Legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales ...serán uniformes en toda la Nación (...). Establecer igualmente los derechos de importación; Inciso 2: "Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan." Esto implicó la reserva de la exclusividad de los derechos aduaneros para el Estado nacional, en tanto el establecimiento de los impuestos directos quedaron como facultad de los estados provinciales. Sólo podía el Estado nacional imponer estas contribuciones bajo las causales invocadas en el inciso 2 y por tiempo determinado. El inciso 8, preveía la posibilidad de "Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

[49] El artículo 106 de la CN establecía: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5". De este modo se instituyó la exigencia a las provincias de implementar el

muy importante[50] en las cartas que comenzaron a sancionarse a partir de 1854 y esto explica la existencia de elementos comunes entre las mismas. Se destaca la preeminencia que otorgaron a la dimensión administrativa en las funciones municipales, reservando la política a los gobiernos provincial y nacional, reduciendo la autonomía al manejo económico-administrativo de la institución local como si se tratara de una empresa privada[51]; en cuanto a las potestades tributarias, fueron limitadas al cobro de tasas retributivas de servicios[52]. El amplio y efectivo poder de los antiguos cabildos nunca pudo restablecerse (Tau Anzoátegui y Martiré, 1981; Ternavasio, 1990; Decia, 1992).

Para entonces, había consenso respecto de las siguientes funciones que las constituciones provinciales debían delegar a los municipios:

- Administración de justicia de paz, ó civil y criminal en primera instancia.
- Instalación y mantenimiento de establecimientos de caridad, ubicados dentro del Municipio y sin dependencia de los particulares (hospitales para indigentes, casas de crianza para niños desprotegidos, asilos para extranjeros desvalidos).
- Definición del número, instalación, sostenimiento y vigilancia de las escuelas primarias.
- Apertura y conservación de caminos de comunicación dentro del municipio, puentes, calles y veredas; el alumbrado público de las ciudades.
- Legislar sobre la propia organización comunal y el manejo de rentas[53], fondos, medios de crédito para llevar adelante sus funciones, manteniendo la total

municipio, avanzando sobre el proyecto de Alberdi, ya que se instaló al régimen municipal como una materia nacional, con la posibilidad de intervención federal si la provincia desoía el mandato constitucional. Vale aclarar que Alberdi, en su "Proyecto de Constitución Nacional" anexo a "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", en cuyo texto se basó la Constitución Nacional de 1853, no menciona la obligatoriedad de los estados miembros de asegurar el régimen municipal; sin embargo incluye la figura de lo que hoy se denomina el municipio autónomo de condición relativa o restringida, (el que posee los elementos de autonomía política, económico-financiera, y administrativa-funcional) en su obra "Elementos de Derecho Público Provincial para la República Argentina" y en el "Anteproyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza" (Márquez y Zuccherino, 1996). La falta de referencia en "Bases..." y la presencia en el Anteproyecto de Constitución para Mendoza podría estar motivada en que para Alberdi el problema municipal era un problema provincial, así como el problema provincial era un problema de organización administrativa (Rossatti, 1994).

[50] Ternavasio (1990) expresa al respecto: "La recurrencia de Alberdi y su obra en lo que respecta al régimen municipal es casi permanente cuando se consultan los debates parlamentarios nacionales o provinciales. (...) Alberdi parece ser el paradigma al cual vuelven diversos políticos y publicistas para reafirmar sus argumentaciones en lo que atañe a la problemática local. Y... el propio Alberdi se jacta en 1856 en el prefacio de la edición hecha en Besanzón de que el Derecho Público Provincial ha tenido la suerte de verse adoptado en su mayor parte por las constituciones locales de provincia".

[51] A semejanza del municipio francés.

[52] De las constituciones vigentes, la más antigua es Entre Ríos (1933) y, si bien Mendoza fue modificada recientemente (1991), en el tema que nos ocupa se mantiene la redacción de 1916. Ambas contienen artículos que son un claro ejemplo de la corriente mayoritaria por entonces. Entre Ríos dice: "Art. 189: Las municipalidades y juntas de fomento no podrán establecer impuestos directos ni indirectos sobre la producción y frutos del país, ni sobre los establecimientos industriales y sus productos, con excepción de los de seguridad, higiene u otro de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios". Mendoza dice: "Art. 199: (...) 6. Las municipalidades tendrán las rentas que determine la ley orgánica y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales".

[53] Alberdi pone especial énfasis en los recursos a asignar a los municipios. Dice: "La constitución que da facultades y atribuciones a los cabildos, y no les da los medios de ponerlas en ejecución, mistifica y burla

autonomía en su administración con respecto al poder político o gobierno general de la provincia[54].

- Promoción de la inmigración y manejo del aumento del vecindario así como del incremento del municipio y la policía de orden, de seguridad, de limpieza, y de ornato[55].
- Los mercados de abasto; el agua y la salubridad; las bibliotecas públicas; los cementerios católicos en un todo de acuerdo con las autoridades eclesiásticas; así como lo que pertenece al ornato y mayor comodidad, pero con moderación y sólo después de haber satisfecho lo necesario para la vida física, intelectual y moral de los habitantes del Municipio [56].

En el debate posterior, aún los defensores de la autonomía municipal esgrimieron argumentos que alejaban a los municipios de la política y obviamente de la democracia, otorgándoles un carácter económico y privado, restándole importancia a sus funciones, posibilitando sólo el voto de los contribuyentes (de la Torre, 1939; Groisman, 1997). Algunos autores definían competencias acotadas a la materia edilicia, el tránsito y el ornato, en tanto simultáneamente proclamaban ampulosamente a los municipios como *"repúblicas representativas"*[57] o sostenían la simplicidad de las funciones municipales como argumento a favor de la capacidad del gobierno local de darse sus propias autoridades.

En 1870 la Corte Suprema de Justicia se pronunció en un fallo[58] que algunos autores entienden a favor de la autonomía municipal, pero su expresión atípica a la clara tendencia de disminución de funciones municipales sugiere que, por entonces, la cuestión no resultaba prioritaria (Hernández, 1984; Zuccherino, 1992; Passalacqua, 1992). A partir del inicio del nuevo siglo[59], vendrían casi nueve décadas de concepción del municipio como ente administrativo. Durante todo este lapso, la Corte mantuvo la jurisprudencia de que las municipalidades no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, postura que reforzó el modelo hegemónico y frenó las pretensiones de los municipios de percibir contribuciones locales (Passalacqua, 1992). Mientras tanto, como resultado de la

a los vecinos, levanta un ejército al cual arma con sables de palo, crea un poder en el nombre y una impotencia en la realidad."

[54] El listado expuesto hasta este punto surge de la conjunción de las competencias coincidentes citadas por Alberdi (1956 [1853]) y las expresadas por Fray Mamerto Esquiú en su Anteproyecto constitucional para Catamarca de 1873 (Márquez y Zuccherino, 1996).

[55] Competencias sólo citadas por Alberdi.

[56] Competencias sólo citadas por Fray Mamerto Esquiú.

[57] Argumento sostenido por Korn Villafañe, defensor del municipio, inspirador de la llamada "Escuela de La Plata (Márquez y Zuccherino, 1996).

[58] "Doroteo García con Provincia de Santa Fe, sobre competencia", dice que "todo lo concerniente a la apertura, delineación y conservación de calles y caminos provinciales y vecinales, corresponde esencialmente al régimen interno de las Provincias, constituye su derecho municipal, y es, por tanto, de su competencia exclusiva...." (Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional, 1873).

[59] Con los fallos de la Suprema Corte de Justicia de 1902 ("Castro, María F. B. de c/Provincia de Buenos Aires") y de 1911 ("Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata") se inauguró la postura opuesta (Losa, 1992). En este último caso se expresó 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" para lo cual ejercen también facultades impositivas y coercitivas en la parte del poder que para este objeto "le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía". En la misma línea de pensamiento más adelante dijo que las municipalidades "no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal".

participación de Lisandro de la Torre[60] se sancionó la constitución santafesina de 1921, uno de los hitos fundamentales de la institución local, que contiene el reconocimiento del más alto grado de la autonomía: la posibilidad de sanción de la propia carta orgánica municipal. Por esta reforma fue posible en 1933 la sanción de las primeras cartas orgánicas en Santa Fe y Rosario, posteriormente derogadas[61] (Hernández, 1984; Palomeque, 1992).

1.2.3. El modelo sustitutivo de importaciones

En la década del treinta, mientras los países desarrollados adoptaban mayoritariamente el modelo keynesiano, Argentina - como el resto de los países latinoamericanos- favoreció la industrialización sustitutiva de importaciones. Cambió así el papel del Estado, que adoptó los modos de intervención en la actividad económica característicos del Estado de bienestar, tendencia que se intensificó a partir de 1945 y se mantuvo durante las tres décadas siguientes, en las que el gobierno central continuó con la planificación y regulación de la economía (Zeller, 1997).

También en el manejo de los recursos, el Estado Nacional intensificó su estrategia centralizadora[62]. En 1930, en medio de la crisis económica mundial, un golpe de Estado desplazó las instituciones constitucionales y a partir de entonces, por más de cinco décadas, los gobiernos democráticos fueron reiteradamente depuestos y luego restaurados por breves lapsos. Entre sus primeras medidas, el gobierno federal de facto impuso nuevos impuestos, apropiándose de las fuentes provinciales, así como de muchas de sus competencias, funciones y servicios. En 1935, se firmó la primera Ley de Coparticipación Federal; desde entonces, se sucedieron distintos arreglos institucionales para redistribuir los crecientes ingresos de la jurisdicción nacional y las provincias ya no recuperaron sus potestades primitivas[63]. Hasta 1973, tanto los gobiernos constitucionales como los de facto mantuvieron el sesgo centralista y agudizaron el proceso de desfederalización que incluyó obviamente, la materia fiscal[64] (Saiegh y Tommasi, 1998b; Dalla Vía y Garat, 1998).

[60] Lisandro de la Torre (1868-1939).

[61] La provincia de Santa Fe fue intervenida (después que la Convención Constituyente provincial prorrogó su mandato por que no había terminado su misión) y, por tanto, fue dejada sin efecto la reforma. Esta fue posteriormente reimplantada, entre 1932 y 1935, período durante el cual Santa Fe y Rosario dictaron sus cartas orgánicas (Hernández, 1984).

[62] La separación exclusiva de fuentes se mantuvo durante el período 1853-1891. Por la crisis económica de 1890/91, el gobierno federal aplicó impuestos internos en todo el territorio nacional, por períodos de emergencia que se renovaron anualmente hasta 1935, cuando los impuestos internos percibidos concurrentemente por la Nación y las provincias fueron unificados (Dalla Vía y Garat, 1998; Saiegh y Tommasi, 1998b).

[63] En esta sucesión de arreglos institucionales, la Ley 20.221 rigió entre el 1 de enero de 1973 y el 31 de diciembre de 1984. Después de su vencimiento, durante el año 1985, el país se encontró sin régimen de copartipación, no obstante lo cual las provincias no reasumieron sus facultades. Por el contrario "*esperaron como un maná que de la Nación le vinieran los fondos"* (Catalina García Vizcaíno, en la Mesa Redonda "La situación de las provincias, descentralización fiscal y coparticipación fiscal" INAP-IINE, junio 1997).

[64] En 1971/72 el gobierno nacional debió acudir al rescate financiero de muchas provincias a través de los Aportes del Tesoro Nacional. En este contexto de gran dependencia de las provincias respecto al tesoro nacional, se hizo necesario un ajuste de las relaciones financieras entre estas jurisdicciones. Por ello, en 1973 el gobierno militar presentó un proyecto de ley, largamente debatido, que finalmente se aprobó antes de la asunción del nuevo presidente constitucional. Esta ley se mantuvo sin cambios hasta 1980 (Saiegh y Tommasi, 1998b).

Esta desfederalización implicó también la desmunicipalización del país. A partir de 1930, se transfirieron al sector privado y al estado provincial y nacional servicios públicos cuya prestación estaba a cargo de los municipios, así como la policía de tránsito que pasó a las órbitas provinciales (Dromi, 1983). A pesar del pleno auge de la tesis propiciante de la autarquía, reflejada tanto en el plano jurisprudencial como en el legislativo, muchos autores sostuvieron en este período la autonomía municipal. Esta postura se reflejó en la sanción de las constituciones de dos nuevas provincias[65], en 1957 y 1958, que incorporaron la declaración de la autonomía municipal.

1.2.4. El modelo neoliberal y la reforma del Estado

Desde mediados de los años 70 hasta fines de la década del 80, el Estado en Argentina, en consonancia con lo que pasaba en otros países en desarrollo, estaba hiperdimensionado, el crecimiento se había detenido, y se acumulaba una importante deuda externa, un déficit creciente y una altísima inflación. La presión popular existente al tiempo del restablecimiento del sistema democrático, ocurrido hacia fines de 1983, impidió adoptar medidas que modificaran el modelo del Estado de bienestar. Por ello se recurrió a acciones no ortodoxas, que priorizaron los resultados de corto plazo, con el objetivo casi excluyente de controlar la inflación[66].

En lo político, el proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local. Anticipándose a la reforma nacional, se modificaron nueve constituciones provinciales y todas incluyeron, en mayor o menor grado, el concepto de autonomía de los municipios. Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que en 1989 admitió la autonomía de los municipios[67] (Frías, 1998; García Delgado, 1997b; Pasalacqua, 1992).

Desde fines de los ´80 y en especial en los primeros años de los ´90, se concretaron reformas estructurales que determinaron un punto de inflexión irreversible en el funcionamiento de la economía: apertura económica, integración comercial en el Mercosur, desregulación y reestructuración del Estado Nacional[68]. Respecto de esto último, sus principales ejes fueron el control de la inflación a partir de la aplicación del régimen de convertibilidad; la acelerada privatización de las empresas públicas; la reforma del sistema de seguridad social; el ordenamiento del sistema impositivo nacional[69]; la consolidación de la deuda pública interna y externa[70]; la reforma del aparato público administrativo y la modificación de la estructura institucional. A partir de 1991 comenzó la reducción del déficit fiscal, proceso que avanzó hasta lograr un superávit del 1% en 1993[71]; desde entonces, en especial después de la devaluación mexicana de diciembre de 1994, se acentuaron los valores del déficit que superó en

[65] Neuquén (1957) y Misiones (1958).
[66] El Plan Austral fue el proyecto más claro en este sentido, que se constituyó en uno de los últimos intentos por poner en práctica una estrategia de desarrollo basada en el papel dominante del sector público (Anconetani y Naradowsky, 1997).
[67] Fallo del 29 de marzo de 1989 "Angela D.B. Martínez Galván de Rivademar contra Municipalidad de Rosario".
[68] Se destacan las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica -1990-, el Plan de Convertibilidad -1991- y en 1996, la segunda Reforma del Estado.
[69] Véase Iñiguez, A. y Morduchowicz, A. (1997).
[70] Véase Tozzola, A. (1997).
[71] En este año se obtiene un superávit global del sector público, sin recursos de capital, cercano al 1% del PBI (Artana, López Murphy y Navajas, 1997).

1996 el 2% del PBI (Artana, López Murphy y Navajas, 1997; Bozzo, López y Zapata, 1996; Chojo Ortiz, 1996; Kosacoff, 1993; MEOSP, 1997, 1998).

Respecto de las provincias, a partir de 1989 se produjo la transferencia de la prestación de la mayoría de los servicios públicos sociales y los de naturaleza local pero no se propició el retorno a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. El proceso de reforma de los estados provinciales se inició con algún retraso, a partir de 1995. Mientras que el sistema tributario nacional se tornaba más simplificado y menos distorsivo, la coordinación con los estados provinciales fue lenta y transitó por intentos de sucesivos "pactos" fiscales. Finalmente permaneció sin grandes cambios el espíritu del régimen de coparticipación federal que, por tratarse de un mecanismo que incentiva el descontrol del gasto, generó problemas de control fiscal (Dalla Vía y Garat, 1998; Artana, López Murphy y Navajas, 1997).

En tanto, en 1994 se reformó la Constitución Nacional, que otorgó la autonomía a los municipios[72]. El artículo 5° mantuvo su antigua redacción[73] pero cambió la del actual Art. 123; antes definía "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5"[74], en la actualidad agrega "asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

1.2.5. Nuevo escenario nacional

El proceso descripto ha transformado sustancialmente el papel del Estado produciendo una fuerte transferencia de funciones hacia el mercado (a través de las políticas de privatización y desregulación económica), hacia el nivel regional (con la constitución de espacios supranacionales como el Mercosur), hacia adentro del aparato estatal (a través de las políticas de reforma administrativa, reducción y profesionalización del personal estatal), hacia la propia sociedad (por la delegación de la gestión operativa a organizaciones comunitarias y barriales de diversos programas sociales) y especialmente, hacia los Municipios a través de la transferencia - de hecho y de derecho- de funciones y competencias que antes se encontraban en manos de los niveles nacional y provinciales (Arroyo, 1997).

Este traspaso de competencias puso en dificultades a la mayoría de los municipios. En este contexto, la crisis hizo reaccionar positivamente a algunos líderes políticos y sus equipos técnicos, que detectaron las oportunidades de cambio y emprendieron amplios programas de cambio organizacional[75]. No obstante, éstos fueron casos aislados. La

[72] Véase Zarini, 1996; Bidart Campos, 1995; Badeni, 1994; Rosatti, 1994; Sagués, 1993; Bidart Campos, 1984; Zuccherino, 1986.

[73] Conforme a lo acordado en la ley declaratoria de la necesidad de la reforma, Ley 24.309 del 29/12/1983 titulada "Constitución Nacional: Declaración de la necesidad de su reforma". En el punto "Temas que son habilitados por el Congreso Nacional para su debate por la Convención Constituyente, apartado B" se menciona a la autonomía municipal, por reforma al artículo 106 de la Constitución Nacional.

[74] Art. 106 de la Constitución Nacional 1853/60.

[75] El Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público, entregado en el país a partir de 1994, en tres oportunidades fue obtenido por gobiernos locales de tamaño intermedio del interior del país (Maipú, de la Provincia de Mendoza, Rafaela, de Santa Fe y Diamante, de Entre Ríos). Esto adquiere especial relevancia si se considera que en total fueron 9 los premios otorgados al sector público. Adicionalmente, en 1997, un pequeño municipio, el de Palpalá (Jujuy) obtuvo el Diploma a la Mejora Continua (Fuente: Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad, Secretaría de la Función Pública de la Nación, Ing. Armido Bonelli, comunicación personal).

debilidad institucional histórica de los municipios se manifestó crudamente en este período, en algunos casos hasta con reclamos sociales violentos por empleo, seguridad y justicia, demandas reorientadas ahora a la instancia local. La mayor parte ha aumentado la dependencia de las transferencias económicas del gobierno provincial, al disminuir en forma pronunciada la correspondencia fiscal y, en algunos casos se han reducido notablemente las prestaciones de los servicios tradicionales, por destinarse importes superiores al 70% del presupuesto a gastos salariales.

La redistribución del poder excesivamente centralizado debería ser un objetivo de los procesos de reforma del Estado. Pero, para que ello sea efectivo, es imprescindible efectuar una formal y real asignación de poder y establecer una correspondencia biunívoca entre la descentralización territorial de competencias y los recursos previstos normativamente (Armesto y Bonifacino, 1992).

La consagración de la autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994 y en la mayor parte de las constituciones provinciales, así como la instrumentación de la autonomía institucional a través de la sanción de varias cartas municipales, marcan el rumbo hacia un progresivo aumento de la capacidad de decisión y poder de los municipios. Pero esta situación, que aisladamente es positiva, puede volverse en contra de los municipios si no se desarrolla armónicamente con otros factores. Si ahora el municipio es objeto de nuevas demandas sociales que no se corresponden ni con sus competencias ni con la tradición municipalista argentina, y simultáneamente accede a un porcentaje reducido de los recursos públicos totales; y si la posibilidad de financiar sus gastos con recursos propios sigue descendiendo y se convierten en crecientes tomadores de créditos, el municipio protagonizará un deterioro real de su autonomía, respecto de su comunidad, de los gobiernos provinciales y de los acreedores (MEOSP, 1999a; Cormick, 1997; Groisman, 1991).

Por tanto, aún queda pendiente la reforma del Estado que, mediante el rediseño institucional y un adecuado programa de descentralización fiscal, sea capaz de equilibrar competencias, recursos y demandas comunitarias, en vías de una auténtica descentralización del poder.

Capítulo 2

Cambio de competencias en los municipios argentinos

El proceso de globalización económica, la reforma del Estado nacional, el aumento de la complejidad, el cambio de dirección de las expectativas de la sociedad local -con demandas ahora dirigidas al nivel de gobierno más inmediato- y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local, se constituyen en nuevos problemas y desafíos para la gestión de los municipios argentinos. A título de ejemplo pueden citarse algunas de las situaciones emergentes: las políticas de privatización obligan a los municipios a pagar por los servicios que consumen y a hacerse cargo de tareas que antes asumían las empresas públicas[1]; el Mercosur aparece como un ámbito de posibilidades para algunos y de amenazas para otros; la reforma administrativa del Estado Nacional se ha extendido progresivamente hacia los estados provinciales que, en varias ocasiones, ajustan hacia abajo recortando la coparticipación o transfiriendo nuevas tareas al ámbito local; el incremento de los niveles de pobreza y desempleo han ampliado la demanda de los vecinos sobre el gobierno local, que no tiene recursos ni capacidad técnica suficiente para hacerse cargo (Arroyo,1997). Por ello, a los cambios contextuales y a la transferencia de funciones desde las jurisdicciones provinciales a las municipales -con o sin traspaso de recursos- se agrega ahora que el gobierno local se convierte en depositario de expectativas sociales en el pasado orientadas hacia los otros niveles (Arnoletto y Beltrán, 1997). Un ejemplo de ello es la relevancia que los ciudadanos asignan a la coordinación política de los sistemas sociales locales, en especial para nuevas tareas tales como la orientación del desarrollo económico como componente indispensable del desarrollo local[2].

Los nuevos escenarios descriptos requieren de cambios significativos en las misiones y funciones de los municipios, lo que implica el abandono de algunas tareas, una forma diferente de ejercer la mayor parte de las actividades tradicionales y la asunción de nuevas competencias. "¿Por qué el municipio suma a sus obligaciones clásicas un nuevo rol de liderazgo de la comunidad? ¿Por qué de administrador pasivo, preocupado solamente por recaudar tasas y mantener limpias las calles y las plazas, el intendente pasó a convertirse en un animador principal en el escenario del poder y del desarrollo local?[3]" En la República Argentina existe un amplio consenso en que una de las

[1] En el marco de una investigación en la Destilería La Plata de YPF, un ex-administrador recordaba "YPF no sólo construyó escuelas, sino también hospitales, dispensarios y hasta llegó a arreglar techos de iglesias (...) Desarrolló también obras de infraestructura, puentes para comunicar pueblos, mil metros de caño para transportar agua a una comunidad en la cual ésta faltaba, fomentó el asentamiento de una población productiva dónde antes existía sólo una estación de trenes (...) si otras empresas públicas no pagaban las facturas, YPF no dejaba de suministrarle sus productos" (Barberena, 1997:46-47).

[2] Un estudio realizado en las localidades de Carlos Paz y Jesús María, ambas de la Provincia de Córdoba, señala la preeminencia de la influencia política, en especial la del sector político gubernamental, sobre los restantes recursos de influencia reconocidos por los actores prominentes, superando incluso a la capacidad económica (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997). En el mismo sentido, otra investigación realizada en el Valle de Punilla, da cuenta de la alta valoración y reconocimiento que los actores regionales otorgan a las autoridades, a los efectos de elaborar estrategias, definir y coordinar acciones, negociar y mediar entre las distintas localidades y actores. Esta situación es más valorada aún que los recursos materiales (Ciuffolini, 1997).

[3] Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales (1998:60).

respuestas a estos interrogantes se encuentra en la relación global/local, abordada en el punto 1.1.4, que produce un cambio profundo de las expectativas de los ciudadanos en su relación con el Estado.

Las opiniones se dividen a la hora de explicar el traspaso de funciones a los municipios desde las jurisdicciones provincial y nacional. Las autoridades nacionales de la década 1989-1999 sostenían en 1998 que "a la libertad política reconquistada en 1983 y a la libertad económica instaurada a partir de 1989 hay que agregarle la consagración de una auténtica libertad social. El eje central de esta política reside en el fortalecimiento y la ampliación de la capacidad de acción de los municipios, porque son las organizaciones del Estado más cercanas a la gente y cuyo protagonismo es indispensable alentar[4]". Asimismo afirmaban "que el Gobierno Nacional ha impulsado un proceso de reformas en nuestro Sistema Institucional, siendo uno de sus principales objetivos la descentralización y la revalorización de los municipios (Decreto N° 143/98)".

Por la misma época la oposición expresaba que "la ausencia de políticas sociales simultáneas a las medidas económicas adoptadas, la debilidad de éstas y el renunciamiento a políticas de reconversión por parte de las autoridades nacionales, colocó casi automáticamente a los municipios ante la necesidad de buscar alternativas propias para reconstruir la red productiva local y generar empleo. La historia progresó por el lado de los incentivos negativos. Puso al municipio en el centro de la escena, pero al margen de una estrategia nacional capaz de fortalecer su capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas. Sin embargo, el gobierno nacional pretende que la transformación del municipio en uno de los pilares de la administración pública es el resultado directo de una política de reforma del Estado[5]". Por entonces, designaban a este proceso como de "municipalización" de la crisis del Estado, basados en la idea de que las nuevas realidades del Estado Nacional ejercían un impacto directo sobre gobiernos que "hace no más de una década sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad o de los caminos rurales"(Arroyo, 1997).

Ambas posturas soslayaron el papel de los gobiernos provinciales en un país federal. Si bien la Constitución Nacional reformada en 1994 estableció taxativamente la autonomía[6], la realidad indica que muchas provincias aún no han realizado las reformas administrativas y económicas –en algunos casos tampoco las jurídicas- que puedan viabilizar este mandato constitucional. Parecen exhibir así una velocidad de cambio notoriamente inferior a la demostrada por el gobierno nacional en su proceso de reforma estructural y a la asumida por un gran número de municipios en su "reforma por necesidad".

[4] Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la Apertura del Período de Sesiones Ordinarias del año 1998. Publicación de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y de la Dirección Publicaciones del Senado de la Nación pp. 37-38.

[5] Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales (1998:61-62).

[6] El Art. 123 de la Constitución Nacional expresa “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

2.1. El qué y el cómo

En derecho público, la competencia puede definirse como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos"[7]. La competencia debe salir de una norma expresa, pertenecer a la institución y no a la persona física que ocupa el cargo, ser improrrogable, por estar establecida a favor del interés público, y surgir de una norma estatal y no de la voluntad de los administrados o de la voluntad de la institución (Hernández, 1984).

Definir las competencias -vale decir la “aptitud de obrar”- que es necesario asuman los municipios para responder a los actuales desafíos, requiere la resolución de dos interrogantes: qué hacer y cómo hacerlo. La respuesta al primero nos indica en qué áreas debe actuar el gobierno municipal. El segundo, en tanto, nos orienta respecto de las modalidades más adecuadas para encarar las tareas.

2.1.1. ¿Qué funciones incluye la agenda municipal?

Existe consenso entre los autores respecto del reciente proceso de redefinición de roles y del cambio en las estrategias de intervención de los municipios argentinos. Coinciden en realizar una distinción entre las "tradicionales" y las "nuevas" incumbencias, destacando la necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia[8] y asumir la realización de las emergentes (ver Figura N° 1).

Se reconoce entre las "competencias tradicionales" del gobierno local a la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; al desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales); y la regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.);(Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997; García Delgado, 1997).

A la hora de definir las "nuevas competencias", se menciona insistentemente el papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende, por un lado, la tarea de política arquitectónica del desarrollo local, que implica el diseño e implantación de estrategias, la puesta en valor de sus sociedades y territorios; la gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; la identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente. Por otro lado, le compete al gobierno local vincular al sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales. Cabe mencionar también, el papel del Estado municipal como facilitador de oportunidades, a través de la

[7] Enrique Sayagués Laso, Tratado de derecho administrativo, Tomo 1. Montevideo, 1959, citado por Hernández (1984).

[8] García Delgado, al reseñar las nuevas competencias municipales, aclara que las elecciones siguen ganándose por obra pública, barrido y limpieza urbana.

coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos; el mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; la incorporación de criterios de calidad en el sector privado; la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva (Tecco, 1997; Madoery, 1997; García Delgado, 1997; Díaz de Landa y Parmigiani Barbará, 1997).

Otra de las nuevas competencias es procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política del desarrollo social; ello requiere detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, intervenir en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, intervenir en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal (Arnoletto y Beltrán, 1997) siempre en el marco de la política de redistribución del ingreso definida por el gobierno central, por ser esto más conveniente a la equidad (Finot, 1998). El desarrollo social también comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria, mediante la atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.) y la organización de actividades deportivas y de recreación, asegurando en todos los casos la competencia entre proveedores alternativos (establecimientos públicos, comunitarios, cooperativos, empresariales, etc.). También incluye la educación, la actualización educativa y la capacitación (Arnoletto y Beltrán, 1997; Tecco, 1997; Madoery, 1997; García Delgado, 1997; Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997).

El cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio (Tecco, 1997; García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997). El tradicional ejercicio de la autoridad o poder regulatorio en el ámbito local (tránsito, obras civiles, seguridad e higiene de los comercios e industrial), incorpora nuevas áreas que incluyen la defensa de la competencia y del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados - particularmente los pagados con recursos públicos - y la policía del trabajo (Arnoletto y Beltrán, 1997; Finot, 1998). En forma aislada, los autores mencionan la incumbencia municipal sobre aspectos hasta hace poco prestados con exclusividad por el ámbito provincial: la seguridad y la salud. Respecto de esta última, se impone la consideración de la salud como comprehensiva de los aspectos sociales y ecológicos y no sólo como atención de la enfermedad. Por ello, toma relevancia la fijación de políticas de salud en el ámbito local considerando todas las dimensiones de la problemática (fomento, protección, recuperación y rehabilitación); el reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad y en la gestión de la salud pública para lograr mayor equidad y eficiencia; la organización, supervisión y evaluación de la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito territorial, tanto las de competencia directa como las de otros niveles del sistema, delegadas a la jurisdicción local; la administración de los efectores propios con criterios gerenciales, integrados a la seguridad social y de cobertura integral a los grupos de riesgo y carenciados (García Delgado, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997; OPS, 1995).

Figura Nº 1: ¿Qué funciones incluye la agenda municipal?

Funciones tradicionales	• *Gestión administrativa* para la marcha normal de la organización: planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades, control de resultados. • *Desarrollo urbano:* planeamiento urbano, obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles. • *Prestación de servicios públicos:* suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales. • *Regulación* de la vida comunitaria: abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.

Nuevas funciones	• *Agente de promoción económica:*
	  • *Política arquitectónica del desarrollo local:* diseño e implantación de estrategias de desarrollo local, puesta en valor de sus sociedades y territorios; gestión de la imagen territorial de manera de generar "entornos territoriales innovadores" capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo; identificación, ampliación y refuerzo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.
	  • *Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo* para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.
	  • *Facilitador de oportunidades*, a través de la coordinación e innovación empresarial; agrupamiento de sectores productivos; mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local; recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; incorporación de criterios de calidad en el sector privado; articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.
	• *Desarrollo social:*
	  • *Política del desarrollo social:* que implica detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, participar en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser un permanente comunicador social de la dinámica municipal.
	  • *Integración social* y comunitaria: operación directa y control de cumplimiento de la normativa para la producción de servicios en su ámbito referida a la atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.), organización de actividades deportivas y de recreación.
	  • *Educación*, actualización educativa y capacitación.
	• *Medio ambiente*: mejoramiento de la calidad ambiental.
	• *Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local:* se incorporan nuevos ámbitos que incluyen asegurar la competencia y la defensa del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados –particularmente los pagados con recursos públicos -; y la policía del trabajo.
	• *Seguridad*
	• *Salud:* fijación de políticas en ámbito local; organización, supervisión y evaluación de ejecución de acciones de salud; administración efectores propios con criterios gerenciales; cobertura integral grupos de riesgo y carenciados.

2.1.2. ¿Cómo pueden los municipios asumir estas nuevas funciones?

En primer término es esencial reconocer la creciente complejidad de la administración pública que, en la actualidad, implica coordinar y dirigir las relaciones entre los sistemas económico, político, social, organizacional, administrativo, legal, científico y tecnológico, en sus niveles macro y micro. Comprender y concretar estas acciones requiere de la construcción de una nueva cultura administrativa, en la que prevalezca la responsabilidad del personal, la protección de los derechos constitucionales, la representación política, la participación y la información. Es prioritario establecer un Estado eficaz y atento a las necesidades de la población como condición indispensable para la salud y prosperidad a largo plazo de la sociedad, y esto es común a todos los niveles de gobierno (The World Bank, 1997; Rosenbloom, 1993; López Murphy, 1996).

En el camino de la transformación del gobierno local, surge la necesidad de establecer un nuevo modelo de vínculo con la sociedad civil, con una concepción de la política más dialogadora y negociadora. El establecimiento de relaciones horizontales entre el gobierno local y los ciudadanos, ONGs y empresarios privados, puede generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno local. Este nuevo estilo de vinculación con la sociedad civil, puede repercutir en muchas de las tradicionales y nuevas competencias municipales. En especial tiene aplicación en dos grandes áreas: la política arquitectónica general y la política social. Respecto de la política arquitectónica general, a efectos de responder mejor a los intereses de la población, se aconseja desarrollar mecanismos que hagan posible una mayor apertura y transparencia, incrementar los incentivos para la participación en los asuntos públicos y reducir la distancia entre el gobierno y los individuos; se recomienda entablar un amplio debate público, acerca de la orientación y prioridades básicas de las políticas y estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos (García Delgado, 1997; Tecco, 1997; World Bank, 1997). Esto implica, como mínimo, la información periódica de los actos de gobierno y el establecimiento de mecanismos de control externo a cargo de organismos técnicos de otras jurisdicciones, así como la publicación de sus dictámenes, lo que puede contribuir a la confiabilidad de la administración y al mejoramiento de su imagen pública. La conformación de consejos consultivos, la organización de la participación de los usuarios y el establecimiento de formas institucionales como la consulta popular, el referéndum o el plebiscito, aplicables según las circunstancias, también pueden ayudar a cimentar este nuevo vínculo. El fomento, interacción y coordinación de centros vecinales, se considera como una alternativa positiva para canalizar la acción política municipal, debido a la multiplicación de la cantidad de actores involucrados en la política local y a la necesidad de articular relaciones cualitativamente diferentes. (Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará, 1997; Arnoletto y Beltrán, 1997; Przeworski, 1998). En la política social, la participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de las actividades se presenta como una herramienta adecuada para reemplazar la histórica lógica de la petición. En forma concurrente, el financiamiento de la demanda (en lugar del tradicional financiamiento de la oferta) y la participación en la subvención del gasto (y no sólo en la gestión), pueden posibilitar que la intervención de los interesados y la eficiencia sean objetivos sinérgicos entre sí. En este sentido, los municipios podrían desempeñar “un rol decisivo en el funcionamiento del sistema redistributivo, ya que tendrían a su cargo gran parte de su operación y el control de la normativa para la

producción de servicios en su ámbito[9] (Finot, 1998:139). A su vez, los municipios tendrían que asumir un papel subsidiario respecto de las organizaciones territoriales, a través de procesos de descentralización política dentro de su propio ámbito y a fin de reducir su actuación a aquello en que el Estado es insustituible y los municipios pueden desarrollar ventajas. Esto requiere, obviamente, mayores competencias y funciones a cargo de los municipios: por un lado, la descentralización política y económica desde los gobiernos provincial y nacional, y por el otro, la ampliación de las capacidades técnicas para formular e implementar políticas sociales (evaluación, seguimiento, impacto, eficacia, eficiencia, sustentabilidad, opinión de los beneficiarios) y comprometer tanto en el control como en la implantación de las mismas a una parte de la sociedad como ONGs, sociedades de fomento, vecinos activos, etc. (Arroyo, 1997; García Delgado, 1997; Finot, 1998).

La respuesta eficaz y eficiente a las tradicionales y emergentes competencias de los municipios, hace necesario la adopción de un nuevo modelo de gestión que haga posible la transformación local. Este requiere de algunas precondiciones: la voluntad política, el liderazgo de la alta dirección de la ciudad –el Intendente, los representantes empresariales con mayor influencia local y los líderes de opinión- y una gestión estratégica de largo plazo, en la cual es insustituible el rol del municipio, como iniciador, orientador y dinamizador del proceso. Deriva de esto, la realización de cambios en la propia organización municipal, a fin de adecuarla a su nueva misión y objetivos, y lograr mayor transparencia y efectividad para alcanzar la legitimidad social (García Delgado, 1996 y 1997; Tecco,1997; Madoery, 1997).

Respecto de la prestación de servicios públicos, se observa la recurrencia a la tercerización (en algunos casos a cooperativas vinculadas al suministro eléctrico, o a través de concesiones de largo plazo con empresas privadas cuya adjudicación deriva de licitaciones públicas nacionales y/o internacionales), a la descentralización de las funciones municipales, a la formación de "consorcios" (organizaciones vecinales que se constituyen en empresas prestadoras de servicios tales como recolección y reciclaje de basura) y a la cooperación intermunicipal, que permite superar las deseconomías de escala (García Delgado, 1997). Esta última, de notable crecimiento, también es utilizada para favorecer el crecimiento económico conjunto de la región, aumentar la capacidad de negociación ante terceros, incrementar la posibilidad de acceso a información y ejecutar obras públicas (Cingolani, 1997). La Figura N° 2 compendia los conceptos vertidos en este punto.

[9] Finot (1998) opina que los gobiernos centrales deberían subsidiar las funciones que los gobiernos locales ejercen como sus agentes, a fin de asegurar equidad y desarrollar capacidad institucional.

2.2. Un camino posible

En un contexto mundial cada vez más competitivo y con un elevado gasto fiscal, se hace necesario que el sector público argentino mejore sustancialmente su eficiencia, a los efectos de posibilitar la inserción en los mercados globales del sector económico nacional. Pero simultáneamente, es prioritario elevar el nivel de vida de la población y reducir la brecha creciente entre lo que se espera del Estado y su capacidad de respuesta. La solución consistirá, en parte, en lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del sector público, el que deberá ampliar su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente. Es probable que esto redunde en avances considerables que permitan sostener una menor presión tributaria y una expansión de las actividades de mercado. Los incentivos básicos para mejorar la capacidad institucional son el establecimiento de normas y controles eficaces que creen un clima general de responsabilidad, el aumento de la competencia dentro de la administración pública así como en la provisión de bienes y servicios, y el establecimiento de mecanismos de consulta y participación ciudadana (The World Bank, 1997; López Murphy y Navajas, 1997).

La descentralización es un instrumento que permite la aplicación conjunta de todos estos incentivos. El principio de subsidiariedad[10] y la descentralización del gasto, están implícitos en las propuestas de la doctrina mayoritaria sobre redefinición de las competencias de los municipios (ver Figuras N° 1 y 2). Sin embargo, algunos autores también advierten que el diseño institucional inadecuado de un régimen descentralizado puede contradecir el propósito de impactar positivamente sobre la competitividad y el nivel de vida de la población (López Murphy, 1995; The World Bank, 1997). Por ello, en el diseño de los procesos descentralizadores debería prestarse particular atención a: a) el reforzamiento de la estabilidad política de cara a las presiones locales; b) la efectiva mejora de la calidad y el costo de los servicios públicos; c) el cuidado de la representación de todos los grupos de interés resguardándola de las elites locales; d) el real mejoramiento de la equidad entre regiones y hacia el interior de cada zona geográfica; e) la competencia efectiva del gobierno nacional sobre la estabilidad macroeconómica (The World Bank, 1999).

Los estudios sobre algunos procesos de descentralización llevados a cabo en América Latina alertan sobre los peligros de procesos incompletos y promueven la revisión de los mismos, ya que con frecuencia no se integran territorial y sectorialmente, los gastos tienden a crecer más que los ingresos locales, los logros en materia de participación son aún escasos y en algunos casos se habrían generado importantes desigualdades[11] (Finot, 1998; World Bank, 1997, 1999). En especial se destaca que no es suficiente descentralizar las decisiones[12]; ello debe ser acompañado de la descentralización del

[10] "El principio básico que acompaña a la descentralización es el de la subsidiariedad fiscal. Es decir, sólo corresponde a un nivel de gobierno superior lo que no es transferible a nivel inferior. La aplicación del criterio de subsidiariedad no es contradictoria con el reconocimiento de la conveniencia de contar con el financiamiento de determinados bienes y servicios, por parte del nivel superior de gobierno, con la prestación de los mismos por parte del gobierno local" (López Murphy, 1995:20).

[11] El Banco Mundial menciona los riesgos de agravamiento de las desigualdades regionales, la pérdida del control de la política macroeconómica cuando la indisciplina fiscal a nivel local y regional obliga al gobierno central a efectuar frecuentes operaciones de rescate, y el peligro de que los gobiernos locales se vean dominados por grupos de interés específicos (The World Bank, 1997).

[12] A título de ejemplo, la experiencia chilena es clara: un diagnóstico de situación realizado a principios de los setenta señalaba los graves problemas que el centralismo y la falta de participación de la población. A pesar de los grandes esfuerzos realizados (nueva división política y administrativa, nueva Constitución

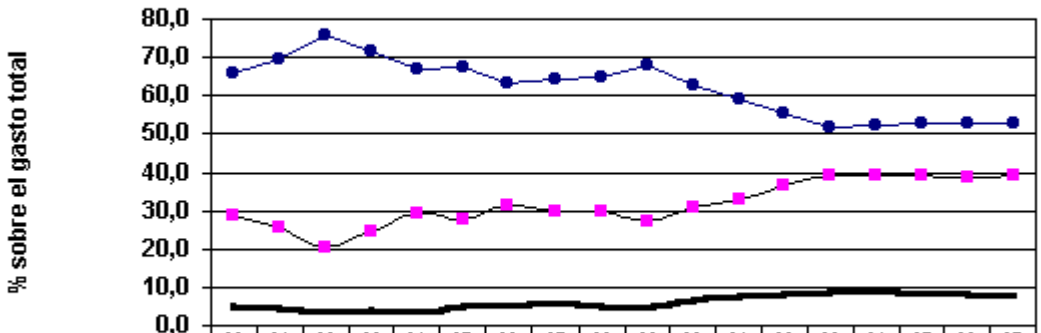
financiamiento, la vinculación de las transferencias de recursos económicos al aporte local, y la modificación del criterio de regionalidad en el sistema de subsidios, por uno cuya unidad distributiva sea el individuo o la familia[13] (Finot, 1998; Haggard, 1998; Yañez y Letelier, 1995).

Entonces, un diseño adecuado es aquel que concibe a la descentralización como una correcta y balanceada distribución de las potestades tributarias, regulatorias y de gasto entre los distintos niveles de la administración pública. El proceso es dificultoso y debe ser gradual. Requiere la sincronización adecuada de los elementos de la reforma y la creación de un nuevo marco regulatorio de las relaciones entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales; poner reglas para los gastos y los recursos públicos antes de proceder a la descentralización política; descentralizar las funciones y sus correspondientes recursos simultáneamente; dar atribuciones a los gobiernos locales para que ejecuten por sí mismos el control, y establecer duras restricciones presupuestarias que incentiven la responsabilidad de los gobiernos locales (The World Bank, 1999).

2.2.1. Descentralización del gasto público

Desde esta perspectiva, cabe analizar la reciente experiencia argentina en materia de descentralización del gasto. La Figura N° 3 muestra la importancia relativa de cada nivel de gobierno sobre el gasto público total, durante el período 1980-1997.

Figura N° 3: Descentralización del gasto público 1980-1997



	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
Nación	65,9	69,5	76,0	71,5	66,9	67,2	63,1	64,5	65,0	67,8	62,6	59,2	55,4	51,7	52,0	52,8	53,0	52,8
Provincias	28,7	25,6	20,6	24,4	29,3	27,8	31,5	29,9	29,8	27,2	30,8	33,0	36,4	39,4	39,1	39,0	38,9	39,3
Municipios	5,5	4,9	3,5	4,1	3,8	5,0	5,5	5,6	5,2	5,0	6,6	7,9	8,2	9,0	8,9	8,2	8,2	7,9

(Fuente: elaboración propia según datos extraídos de MEOSP, 1999a).

Los 13 puntos de disminución relativa del gasto del gobierno nacional -comparando los valores extremos de la serie- reflejan el traspaso de responsabilidades de gasto desde el ámbito federal a las jurisdicciones subnacionales, en especial al nivel provincial

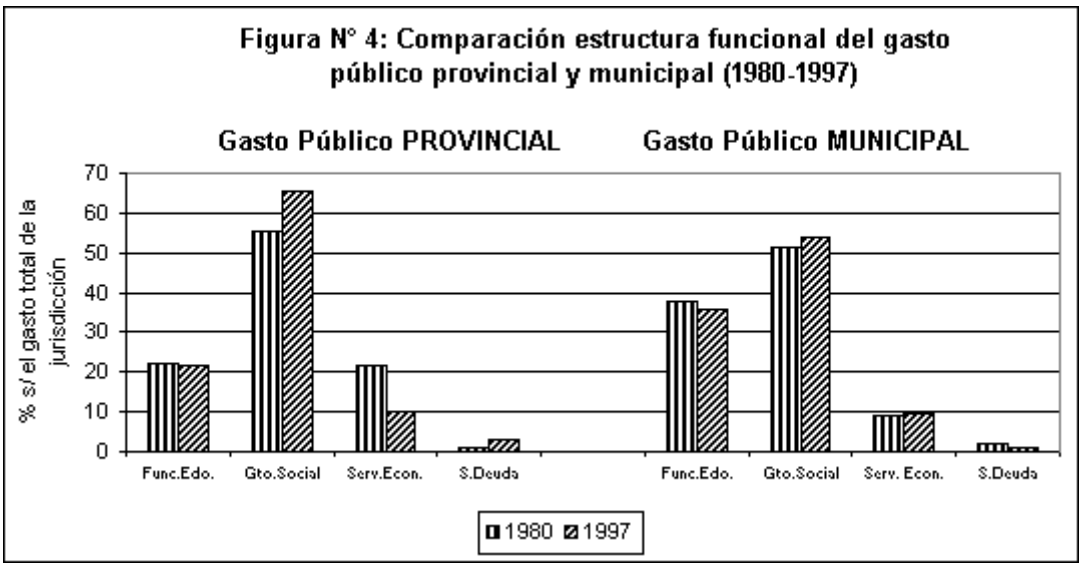
que pone énfasis en la descentralización, incentivos para el desarrollo de zonas extremas, descentralización de instituciones públicas, nueva ley de rentas municipales, etc.) aún persisten situaciones semejantes a las indicadas en el diagnóstico previo (Yañez y Letelier, 1995).

[13] Si se adoptara un mecanismo de transferencias por región que potencie la autonomía local, éstas deberían compensar la debilidad de la base tributaria propia de cada jurisdicción a fin de asegurar un gasto público relativamente uniforme (López Murphy, 1995).

(correspondieron 10,6 puntos de aumento a las provincias y 2,5 a los gobiernos locales). La lectura horizontal de las curvas indica una primera etapa de transferencias durante el período 1983-1986, una reversión de la tendencia entre 1987-1989 y una segunda etapa de transferencias, más acentuada que la primera, durante el período 1990-1993[14]. A partir de entonces, se observa una situación más estable, con un leve aumento de la participación nacional (1%) en desmedro de la jurisdicción local. Las transferencias de la última década obedecieron a una estrategia institucional deliberada de traspaso de responsabilidades en la ejecución del gasto en tres funciones principales: educación, salud y promoción y asistencia social (MEOSP, 1999b).

El impacto de estas transferencias en la estructura funcional del gasto en las jurisdicciones provincial y municipal puede observarse en la Figura N° 4. La finalidad "funcionamiento del estado" se redujo escasamente en ambas jurisdicciones[15]. Los gastos en "servicios económicos"[16] y los "servicios de la deuda" tuvieron una evolución opuesta en provincias y municipios[17]. Pero, a los efectos de verificar el destino de las erogaciones, resulta relevante observar la evolución de la finalidad "gasto social", ya que a ella corresponden las mayores transferencias de funciones: en los 18 años que incluye la serie, la participación relativa del gasto social provincial aumentó 10,31%, en tanto el municipal sólo creció 2,71%.

Figura N° 4: Comparación estructura funcional del gasto público provincial y municipal (1980-1997)



(Fuente: elaboración propia según datos extraídos de MEOSP, 1999b).

La desagregación de esta última finalidad, el gasto social, permite constatar la medida de las principales transferencias de funciones y el impacto que ellas tuvieron en el gasto local (Figura N° 5). Respecto de la educación, es notable su aumento en la jurisdicción

[14] Para analizar la distribución del gasto municipal entre los municipios de la Provincia de Buenos Aires, véase Gasparini et al. (1995).

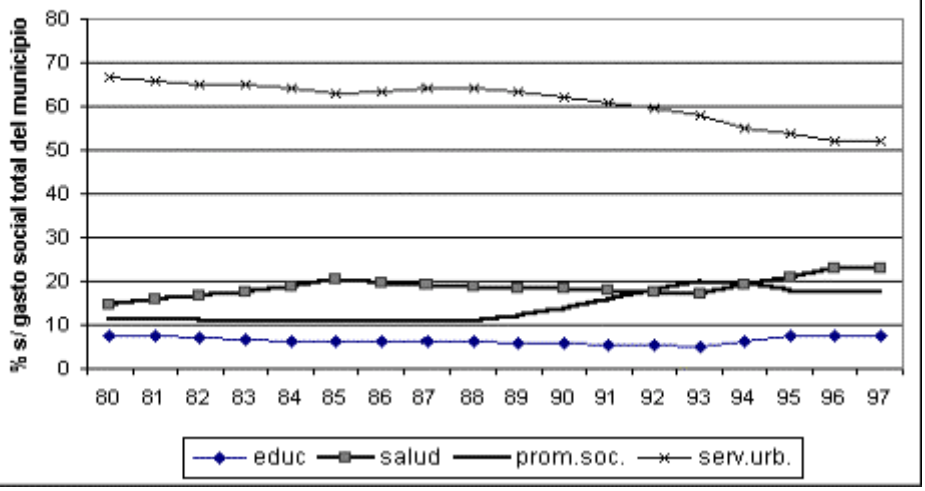
[15] El gasto de funcionamiento del estado se redujo 0,72% en los municipios y 2,14% en las provincias.

[16] Incluye los gastos derivados de las acciones de promoción, regulación y control de la producción primaria, energía y combustibles, industria y servicios (MEOSP, 1999b).

[17] Los servicios económicos se redujeron sustancialmente en las provincias (11,85%) y apenas aumentaron en los municipios (0,75%). Los servicios de la deuda se modicaron en forma inversa, aunque en valores relativamente bajos: aumentaron 2,27% en las provincias mientras disminuyeron 1,33% en los municipios.

provincial a partir de 1992[18], en tanto en la órbita municipal, se mantiene constante y en valores proporcionalmente reducidos[19]. Por el contrario, en salud, el gasto se mantuvo constante en las provincias[20] y acusa uno de los aumentos de participación más notables dentro del gasto social municipal[21]. El gasto en promoción social**,** es coincidente en su tendencia ascendente en ambas jurisdicciones, con una participación relativa más destacada en los municipios[22]. En cambio, las erogaciones en otros servicios urbanos[23], que sólo se realizan en la jurisdicción local, descendieron bruscamente en todo el período, en especial a partir de 1991[24]. Esto implica que de las transferencias de funciones del Estado Nacional, sólo las correspondientes a salud y promoción social impactaron en la estructura funcional de las erogaciones locales, que afrontaron su aumento con la disminución relativa de los gastos en otros servicios urbanos.

Figura N° 5: Evolución de la estructura funcional del Gasto Social Municipal (1980-1997)



(Fuente: elaboración propia de datos extraídos de MEOSP, 1999b)

Pero todo este análisis debe realizarse en el marco de un gasto total municipal que, en valores constantes, aumentó un 63,45%. Este crecimiento se sustentó en mayores transferencias de recursos. Algunos autores sostienen que este incremento no obedeció a una descentralización del gasto sino al aumento del gasto, en especial como resultado

[18] En 1991, el gasto en educación representaba el 32,7 % del gasto social de las provincias; en 1997, el mismo era de 41,66%.

[19] En 1980, el gasto en educación representaba el 7,51% del gasto social de los municipios, en tanto en 1997, era del 7,55%. Cabe destacar que la curva muestra un período de depresión relativa, que alcanza su mínimo 1993 (5,17%), que se recupera durante el lapso 1994-1997 (2,38% en total).

[20] En 1980, el gasto en salud representaba el 24,9 del gasto social de las provincias, en tanto en 1997, era del 24,36%, y la serie muestra una leve tendencia negativa.

[21] El gasto en salud, en los municipios, pasó de una incidencia relativa del 14,62%, en 1980, al 22,85% en 1997. La curva permite observar tres momentos diferenciados: 1980-1986 (con un aumento del 5,15%), 1987-1993 (se redujo 2,76%) y 1994-1997 (con una recuperación del 2,38%, equivalente a la reducción del período precedente).

[22] En la jurisdicción provincial, el gasto en promoción social pasó de 2,56% en 1980 a 6,85% en 1997; en la municipal, de 11,1% a 17,6%, en todos los casos, medidos como participación relativa sobre el gasto social total de cada jurisdicción.

[23] Otros servicios urbanos comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en ciudades y pueblos, tales como alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y parques, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, cementerios, etc.

[24] El gasto en otros servicios urbanos, representaba en 1980 el 66,76% del gasto social; hacia 1997, sólo llegaba al 52%. De los casi 15 puntos de disminución, corresponden más de 11 al período 1991-1997.

del mayor empleo público municipal (Artana, López Murphy y Navajas, 1995). Otros en cambio sostienen que el municipio incrementó sustancialmente sus funciones en la última década (Arnoletto y Beltrán, 1997; Arroyo, 1997; Pírez, 1997). Sin duda, el esquema clientelístico de buena parte de los gobiernos locales[25], la falta de capacitación de sus recursos humanos, la presión que los sindicatos, el aumento de la desocupación y la relación cara a cara que mantienen las autoridades locales con los desempleados y su problemática, provocaron el aumento del empleo público municipal. Esto puede constatarse en el irracional aumento del gasto de funcionamiento del estado (en valores constantes, creció más de un 100% desde 1989 a 1997) en un período en que la reducción de los precios de la tecnología informática y las herramientas administrativas posibilitaron un importante aumento de la productividad administrativa en el sector privado. Pero no es menos cierto que el aumento del gasto público total de los municipios, considerando el incremento poblacional del mismo período, no alcanza a cubrir los gastos adicionales que se produjeron en las dos funciones claramente transferidas (salud, y promoción y asistencia social), diferencias que debieron ser afrontadas con ajustes o aumento de la productividad en otras funciones (tales como otros servicios urbanos). Sumado a ello, es probable que los que sostienen que el municipio incrementó notablemente sus funciones, aludan no sólo a las transferencias "formales", derivadas de políticas activas de descentralización, sino al aumento de funciones "de hecho", generadas para responder a las crecientes demandas de la población, que no encuentra satisfacción a sus requerimientos en las jurisdicciones provincial y nacional.

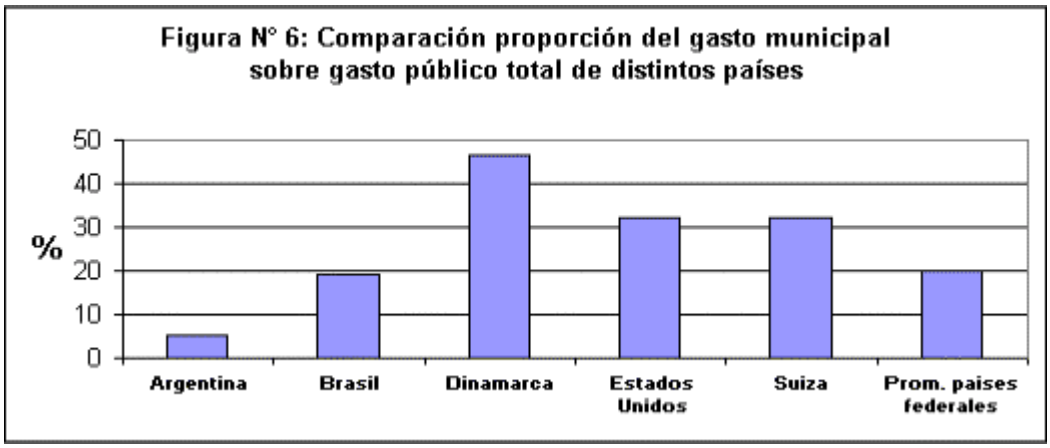
Estas diferentes valoraciones sobre el proceso de descentralización argentino demuestran que no se operó con la transparencia suficiente. Las reglas que institucionalizan el balance de poder entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales deberían ser explícitas, razonablemente permanentes, sustentables, respetadas por todos y deberían lograr que los involucrados sientan que ganan más adhiriendose a ellas que rompiéndolas (The World Bank, 1999). La inexistencia de consenso sobre la historia argentina reciente indica que las transferencias de funciones y recursos no siempre fueron explícitas, no mostraron un comportamiento uniforme entre provincias y hacia el interior de las mismas y los procesos dependieron, en buena medida, de la capacidad de negociación política que los líderes locales exhibieron en la estructura de poder institucional y partidaria.

En la actualidad y, a pesar de la positiva evolución en los primeros años de la década, el gasto municipal se mantiene en niveles muy acotados. En 1990 representaba el 1,9% del PBI; en 1997, el 2,1% y, desde 1994, muestra una tendencia descendente[26]. Entre 1990 y 1997 su gasto apenas superó el 8 % del gasto público total, "sorprendentemente más bajo que el promedio de las décadas anteriores" (Pírez, 1997:12). Si se tiene en cuenta que la media de participación de los entes locales en el gasto público en los países de estructura federal o regionalizada gira alrededor del 20% (Font, 1995:106), la situación de la República Argentina, en lo relativo a la descentralización del gasto, indica que aún queda un largo camino por recorrer. La Figura N° 6 muestra la comparación de la situación argentina con Brasil, Dinamarca, Estados Unidos, Suiza y el promedio mencionado. Esta comparación requiere aclarar previamente que, en general, los gobiernos de países más industrializados están más descentralizados que los de países

[25] Véase Herzer y Pírez (1991).

[26] El gasto público municipal, en 1980, representaba el 1,76% del PBI. En la serie analizada (1980-1997) alcanzó valores extremos en 1984 (1,11%) y en 1993 (2,61%). Desde esta última fecha, los porcentajes fueron descendiendo paulatinamente (1994: 2,58%; 1995: 2,45%; 1996: 2,28%; 1997: 2,14%).

en desarrollo (The World Bank, 1997). La comparación con países de la región (Colombia, Chile y Perú) posiciona a la Argentina en un grado de descentralización claramente superior (López Murphy, 1995).

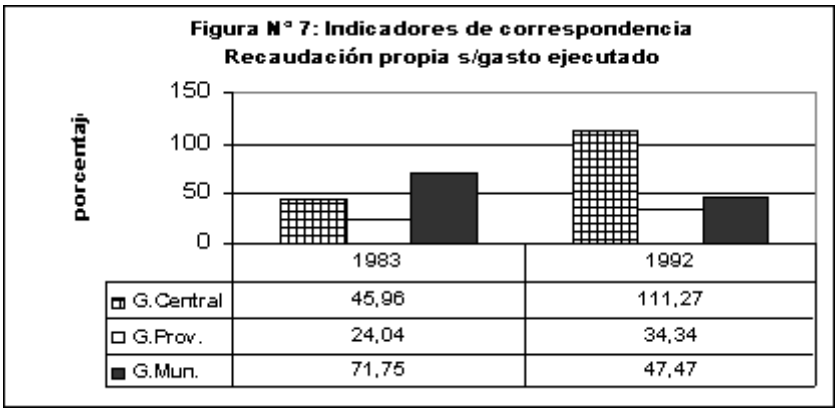


Fuentes elab. propia s/ datos Font Llovet (1995), FIEL (1992), IFAM-NALAD (1997). Nota: Comp. Argentina, Brasil, Dinamarca, EEUU, Suiza y media países gob. federal. Datos 1988 (Arg., Dinamarca y Suiza), ´89 (EEUU) y ´90 (Brasil).

2.2.2. Correspondencia fiscal

La correspondencia fiscal es uno de los principios centrales de la tributación en un sistema descentralizado. Este principio exige una relación estrecha entre el gasto que beneficia a una comunidad y los impuestos pagados por ella para financiarlo. Esta conexión incentiva la demanda colectiva de responsabilidad política a las autoridades, en su comportamiento como administradores públicos, lo que conduce a una mayor eficiencia en el gasto (FIEL, 1992).

El análisis del proceso de descentralización de las potestades tributarias en el período 1983-1992 (Figura N° 7) permite destacar el bajo nivel de correspondencia existente en los niveles inferiores de gobierno. Las provincias, si bien mejoraron relativamente su situación (aumentaron 10 puntos al pasar de 24% al 34 % del financiamiento de su gasto total) aún muestran una gran debilidad en términos de autofinanciamiento, debido a que los recursos propios apenas solventan un tercio de los gastos de su nivel. Los municipios, por el contrario, si bien cubren casi un 50% de sus gastos con recursos propios, desmejoraron significativamente con relación a 1983 (bajaron del 71% al 47%). En 1992 se duplicaron las transferencias recibidas, que pasaron entonces a financiar el 54,5% del gasto municipal (López Murphy, 1995; Artana et al., 1995).



Fuente: elaboración propia en base a datos de López Murphy (1995).

2.3. Nueva distribución de competencias y potestades tributarias

La necesaria redistribución de competencias y potestades tributarias entre las distintas jurisdicciones de gobierno debería responder a los siguientes objetivos (López Murphy, 1995; Artana, López Murphy y Navajas, 1995; The World Bank, 1997):

a) Garantizar la máxima descentralización fiscal mediante una aplicación plena del principio de la subsidiariedad[27];

b) Asegurar el comportamiento fiscal responsable de los distintos niveles de gobierno, mediante el establecimiento de normas y controles eficaces que pongan coto a las medidas estatales arbitrarias y permitan luchar contra la corrupción arraigada;

c) Facilitar, en el máximo grado posible, la política de estabilización macroeconómica a cargo del gobierno federal;

d) Propender a que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, disminuyendo la brecha entre gobierno y comunidad, mediante una mayor descentralización y participación.

e) Asegurar la solidaridad con los sectores más necesitados de la población[28].

Bajo este esquema, las competencias de los gobiernos locales se incrementarían sustancialmente, no sólo por la cantidad de áreas a su cargo sino en el tipo de tareas a realizar. Pasarían de ser simples ejecutores de programas diseñados centralmente, a planificadores y coordinares locales de la función estatal, garantes del cumplimiento y la calidad de los mínimos de prestación establecidos por las otras jurisdicciones, sometidos a un mayor control de la comunidad y de instituciones de control externo. La Figura N° 8 resume la distribución de competencias deseables entre las distintas jurisdicciones, la que fue elaborado considerando las opiniones de diversos autores e instituciones (Saiegh y Tommasi, 1997; López Murphy, 1995; Artana, López Murphy y Navajas, 1995; The World Bank, 1997; FIEL, 1992).

Respecto de la descentralización de potestades tributarias, cabe previamente realizar dos aclaraciones, que pueden hacer viable la aplicación de estos principios. En primer término, las limitaciones operativas de los municipios para recaudar impuestos podrían salvarse delegando la recaudación en el gobierno nacional. En tanto sea el municipio quién decida la base tributaria, las tasas y la afectación de la recaudación, el principio de correspondencia fiscal no será alterado. En segundo término, como los recursos descentralizados no cubren las necesidades de financiamiento, debería modificarse el criterio de transferencias por uno que las vincule al aporte local (Finot, 1998) y que reemplace el criterio de reparto regional por un sistema cuya unidad distributiva sea el individuo o la familia (Finot, 1998; Yañez y Letelier, 1995). La redistribución de potestades tributarias debería contemplar los conceptos vertidos en la Figura N° 9.

[27] El Banco Mundial, si bien destaca las ventajas de este principio, sugiere reparar en los problemas de aplicación en áreas donde el mercado de tierras y de trabajo no calificado no funcionan muy bien y la tradición democrática está aún en etapas primitivas. También destaca que establecer niveles de gobierno para cada servicio es costoso y plantea serios problemas de coordinación (The World Bank, 1999).

[28] J. Garlbraith afirma que no hay ninguna medida práctica para aliviar la pobreza o mejorar la vida y garantizar el ascenso social de las clases menos favorecidas que no requiera una acción por parte del Estado (citado por Farrell, 1996).

Figura N° 8: Visión de la distribución de competencias entre distintas jurisdicciones

Jurisdicción	Criterio de distribución	Competencia
Gobierno Nacional	• Actividades públicas o reglamentarias con fuertes externalidades y superposición con otras jurisdicciones. • Prestación de bienes o servicios altamente indivisibles • Política macroeconómica • Política de distribución del ingreso	Defensa y relaciones exteriores Seguridad y policía de fronteras y prevención de delitos federales Dictado de códigos legales de fondo (penal, civil, comercial, laboral) Legislación reglamentaria sobre moneda y banca Leyes de marco general (educativo, sanitario, seguros) Política fiscal anticíclica Política crediticia Financiamiento de bienes meritorios (salud, educación, atención a los ancianos, pobreza extrema). Financiamiento de la seguridad social Control del cumplimiento de las pautas establecidas en la legislación educativa para el nivel primario y secundario (programas mínimos, obligatoriedad de la enseñanza, uso de los subsidios nacionales) Defensa del mercado interior
Gobierno Provincial	• Actividades con economías de escala[29]	Educación y salud: asistencia técnica a los gobiernos locales, pautas generales y control del cumplimiento de las pautas establecidas en la legislación nacional Hospitales de alta especialización Establecimientos penitenciarios Policía antimotines, control de rutas, cuatrerismo, servicios de inteligencia, capacitación personal policial, bancos de datos Infraestructura básica Financiamiento a los municipios para infraestructura básica y vivienda Escuelas especiales Poderes regulatorios
Gobierno Municipal	• Gastos claramente localizables	Enseñanza preprimaria y primaria Escuela secundaria (en la mayoría de los casos) Desarrollo urbanístico y trabajos públicos locales (agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mantenimiento de calles, etc.) Atención primaria de la salud (en algunos casos, hospitales) Elección de los beneficiarios de programas sociales (vivienda, población vulnerable, etc.) Policía Prestación de servicios públicos locales (bomberos, recolección de residuos) Regulación servicios públicos locales Cuidado ambiental local y urbano Seguridad e higiene en los lugares de trabajo Concertación para la inversión

[29] Una alternativa a la ejecución directa provincial de muchas funciones de escala imposible de cubrir por un municipio es propiciar la formación de consorcios de municipios para la prestación del servicio.

Figura N° 9: Visión de la distribución de competencias tributarias entre las distintas jurisdicciones

Jurisdicción	Criterio de distribución	Tributo
Gobierno Nacional	• Impuestos cuya lógica económica y rango constitucional indican que deben quedar en el nivel central • Impuestotos. h034(sca)-11.7(g)8(sca)-11.7ngs ngsec(es)5.9taril casttraizdarst u qugi58.6pnos84.5( )-12.1(y)(s oti58.6rnos84.5(acti58.6(i58.6vg)10.9nos84.5)o)]TJET84.886 • I (m178.7pa-7417(u449((e(to)-962(sl in449(terI)-765(in449(oa-7417sl)]TJ/F2 1 Tf-1.8072 -1.2205 TD	

Capítulo 3

Dimensiones de las competencias de los municipios argentinos

Pueden identificarse distintas dimensiones de las competencias municipales. La enumeración más corriente incluye a los poderes jurídicos, la materia y el territorio (Hernández, 1984). Ello implica que no basta la simple mención de una función en la constitución provincial para definir lo que un gobierno local puede o debe hacer. En primer término se requiere precisar su poder jurídico, directamente relacionado con el grado de autonomía general que establece la provincia para sus municipios y, en particular, el que reserva para cada categoría de gobierno local. En segundo término debe analizarse con qué grado de amplitud son determinadas las competencias, ya que ello puede restringir la asunción de nuevas tareas. Por último, cabe observar la delimitación territorial utilizada por las constituciones, para precisar las limitaciones geográficas.

Previamente, es justo analizar todo ello, así como las competencias contenidas en las constituciones provinciales, teniendo en cuenta la antigüedad de éstas últimas y el contexto histórico de la época de sanción. Si se considera que la carta más antigua data de 1933[1], y que desde entonces se sucedieron encendidos debates entre las divergentes posturas doctrinarias, cambios de magnitud en la interpretación de la voluntad constitucional –a cargo de la Corte Suprema de Justicia- y una reforma de la Constitución Nacional, cada carta provincial se constituye en la muestra del predominio de una concepción sobre el municipio, en una sociedad y tiempo determinados.

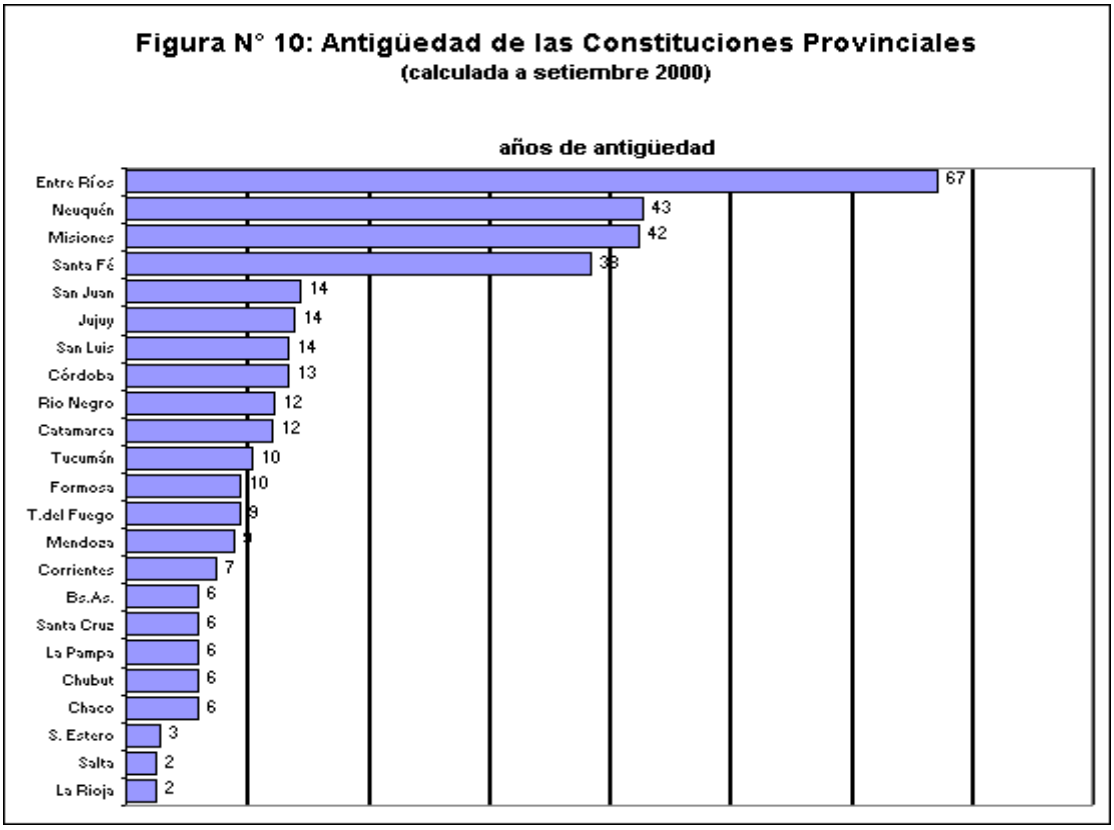
Se procura también realizar una aproximación a la situación actual de los municipios argentinos, en lo atinente a su tamaño y distribución, a efectos de determinar si las diferencias entre gobiernos locales deberían alertar sobre los recaudos a tomar en la definición de las competencias.

3.1. Antigüedad de las constituciones provinciales

La mediana de antigüedad de las constituciones provinciales es de diez años desde su sanción o última modificación. La información detallada se puede observar en la Figura N° 10 que expone las edades en orden decreciente.

[1] En algunas publicaciones, se informa que la fecha de sanción de la Constitución de Mendoza es el 1 de febrero de 1916, lo que la convertiría en la carta más antigua. Sin embargo, su art. 233, habilita la enmienda o reforma de un solo artículo a través de una ley con mayoría especial y la aprobación por parte del electorado, en las elecciones de diputados más próximas. Una vez cumplidos estos requisitos, la enmienda o reforma puede ser promulgada. Este mecanismo, que evita la convocatoria de una Convención Constituyente para la reforma de un solo artículo, se ha utilizado en varias oportunidades, la última de las cuales aconteció en 1991, fecha que se considera como de sanción de esta carta.

Figura N° 10: Antigüedad de las Constituciones Provinciales
(calculada a setiembre 2000)



El análisis de la antigüedad de las constituciones provinciales se torna más preciso cuando se lo realiza en el contexto histórico de la época de la sanción. Para ello se categorizó el lapso total transcurrido entre la sanción de la más antigua y la más nueva en cuatro "períodos", cada uno de ellos delimitado por los hechos históricos más trascendentes en la evolución de los municipios argentinos (Figura N° 11).

De esa forma el "Período I" abarca desde los fallos de la Corte Suprema de Justicia "Castro, María F.B. c/Provincia de Buenos Aries" de 1902 y "Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata" de 1911, al advenimiento del actual período democrático ocurrido en diciembre de 1983. Sin duda este es el lapso de mayor centralismo y está marcado por la postura contraria a la autonomía municipal. El fallo "Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de La Plata" expresaba 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".

El "Período II" comprende el lapso transcurrido entre el retorno a la democracia y la sanción del fallo de la Corte Suprema de Justicia "Rivademar contra Municipalidad de Rosario", de marzo de 1989. El proceso de consolidación democrática favoreció las tendencias de reforzamiento de lo local, lo que derivó en un importante proceso de reformas constitucionales de provincias que reconocieron, en mayor o menor medida, la autonomía local. Este proceso influyó definitivamente –y así la misma Corte Suprema lo reconoce- en el viraje de la jurisprudencia que llevaba casi nueve décadas de oposición a la autonomía municipal (Passalacqua, 1992).

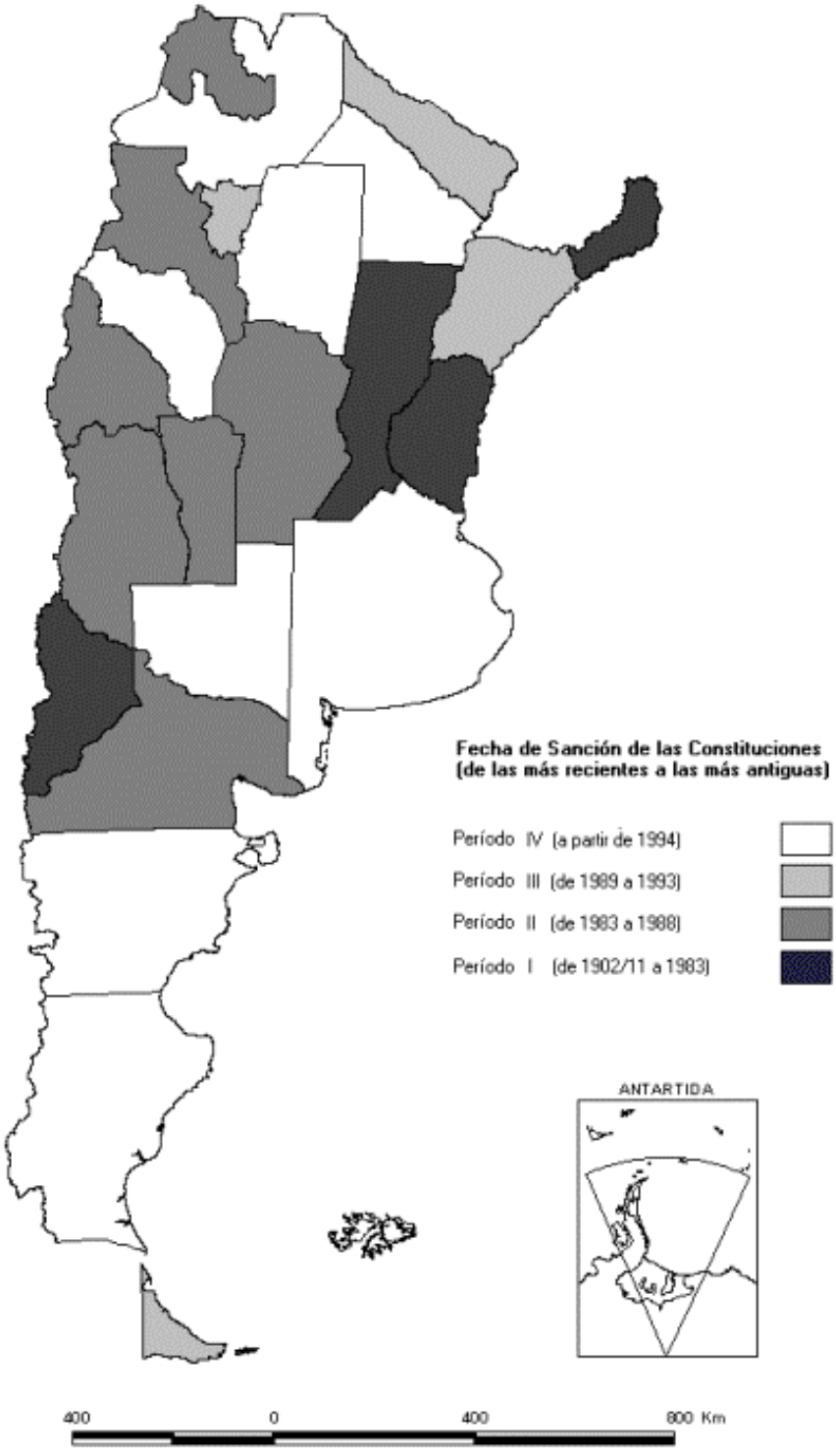
Figura N° 11: Fecha de sanción de las constituciones provinciales en su contexto histórico

Lapso histórico	Provincia	Fecha de Sanción o Modificación
Período I (1902-1983)		
Sancionaron o modificaron su constitución antes del inicio del actual período democrático	Entre Ríos	18/08/33
	Neuquén	28/11/57
	Misiones	21/04/58
	Santa Fe	14/04/62
Período II (1983-1989)		
Sancionaron o modificaron su constitución después del advenimiento del nuevo período democrático y antes del fallo Rivademar	San Juan	23/04/86
	Jujuy	22/10/86
	San Luis	26/03/87
	Córdoba	26/04/87
	Río Negro	03/06/88
	Catamarca	03/09/88
Período III (1989-1994)		
Sancionaron o modificaron su constitución después del fallo de la Corte y antes de la sanción de la nueva Constitución Nacional	Tucumán	18/04/90
	Formosa	03/04/91
	Tierra del Fuego	17/05/91
	Mendoza	31/10/91
	Corrientes	12/04/93
Período IV (a partir de 1994)		
Sancionaron o modificaron su constitución después de la sanción de la nueva Constitución Nacional	Buenos Aires	13/09/94
	Santa Cruz	28/09/94
	La Pampa	06/10/94
	Chubut	11/10/94
	Chaco	27/10/94
	Sgo. del Estero	23/12/97
	Salta	22/04/98
	La Rioja	24/04/98

El "Período III" abarca desde el fallo Rivademar, de marzo de 1989, hasta la reforma de la Constitución Nacional, en 1994. En esta sentencia, el máximo tribunal admite la autonomía de los municipios, basándose en ocho diferencias cualitativas distintivas de éstos respecto de las entidades autárquicas[2], algunas de las cuales han sido cuestionadas por la doctrina pero, en conjunto, definen con claridad la postura de la Corte (Rossatti, 1994).

[2] Las diferencias que menciona son: el origen constitucional de los municipios (y no meramente legal); el carácter sociológico de la población de los municipios, también ausente en los entes autárquicos; la elección popular de las autoridades municipales; la condición de preexistentes de los municipios que los hace reconocidos por la ley, no creados por ella; el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales ante el carácter más restringido de las resoluciones administrativas del ente autárquico; la imposibilidad de suprimir los municipios; la personalidad jurídica del municipio, reconocida en el artículo 33 del Código Civil, como de existencia "necesaria" (posteriormente se modificó dicha distinción por la de personas jurídicas "públicas") y la posibilidad de creación por los municipios de entidades autárquicas en su ámbito, para lo cual se debe ser algo superior a un ente autárquico (Ossorio, 1998; Hernández, 1984).

Figura N° 12: Período de sanción de las constituciones provinciales (distribución geográfica)



El "Período IV" comprende desde la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, hasta la actualidad. La nueva redacción –que incluye la autonomía de los municipios- expresa el propósito de los constituyentes de consolidar el régimen municipal (Badeni, 1994; Dromi, 1994). La modificación de la Constitución generó una nueva ola de reformas, que resultó en ocho nuevas cartas fundamentales, con amplia recepción de la autonomía municipal, salvo en el caso de la Provincia de Buenos Aires[3]. La Figura N° 12 permite visualizar geográficamente la antigüedad de las constituciones provinciales, según la categorización realizada.

3.2. Autonomía

"Autonomía" es la capacidad de un ente de darse su propia norma. También puede decirse que es la "potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio"[4] Incluye el concepto de subordinación a un ente superior que puede intervenir si no se cumplen los requisitos o condiciones. En suma, la autonomía denota siempre un poder de legislación, o sea un poder político, que debe ejercerse dentro de lo permitido por el ente soberano (Hernández, 1984; Marienhoff, 1995).

La Constitución Nacional de 1994 en su artículo 123°, consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece*:*

> "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

Algunos juristas cuestionan la redacción de este artículo, argumentando que "reglar el alcance y contenido" es una forma de limitar la autonomía[5].

A continación se analiza la situación de cada provincia respecto de la autonomía, en función de la época de sanción o modificación de su constitución; ello permite deducir el papel que los legisladores quisieron otorgarle a la institución municipal, a la luz del paradigma dominante en cada período histórico. Como puede observarse (ver Figura N° 13), es generalizado el reconocimiento de la autonomía municipal en las constituciones provinciales. Sólo cinco cartas aún no la contemplan. En el Anexo 1 se incluyen los textos de las constituciones provinciales referidos a este tema.

3.2.1. Período I (constituciones sancionadas entre 1902/11 y 1962[6])

Se destacan los casos de los antiguos territorios nacionales que se transforman en provincias en esta etapa. La constitución de Neuquén, sancionada en 1957, afirma que "*los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones –dentro de la esfera de sus facultades- no pueden ser revocadas por otra autoridad*". Establece incluso la obligatoriedad de la sanción de la carta orgánica para los

[3] Véanse comentarios en apartado 3.2.4.
[4] Diccionario de la lengua española. Real Academia Española (1970, 145), Madrid. Citado por Hernández (1984).
[5] Dr. Enrique Groisman, entrevista personal de la autora, realizada el día 10 de junio de 1999.
[6] Cabe destacar que entre la sanción de la última constitución de esta etapa y la primera de la siguiente transcurrieron 24 años (1962-1986) por las reiteradas interrupciones de los gobiernos democráticos.

municipios de primera categoría. Misiones, apenas un año después, avanza en la definición del tipo de autonomía disponiendo que "el municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de otro poder" y contempla la sanción de la carta orgánica por parte de los municipios de primera categoría. Estas posturas implicaron la adopción del paradigma opuesto al dominante. Por entonces, la jurisprudencia de la Corte Suprema y la doctrina imperante en el derecho administrativo definían al municipio como un ente autárquico territorial y afirmaban que soberanas y autónomas eran las naciones y las provincias (Marienhoff, 1995).

En tanto, Entre Ríos y Santa Fe con sus constituciones sancionadas en 1933 y 1962, no mencionan la autonomía municipal. El caso de Santa Fe es paradojal por dos motivos: su reforma constitucional de 1921 fue pionera en el reconocimiento de la autonomía municipal plena y sus dos principales ciudades alcanzaron a dictar sus Cartas Orgánicas en 1933, a pesar de haber sido luego derogadas, al igual que la reforma constitucional que habilitaba su sanción; posteriormente, en 1989, la Suprema Corte de Justicia de la Nación proclamó la autonomía municipal a través de un fallo en el que una de las partes era, justamente, una municipalidad santafesina (Márquez y Zuccherino, 1996; Losa, 1992).

Figura N° 13: Cruce de "autonomía" con "período de sanción"

	Período I	**Período II**	**Período III**	**Período IV**
Con autonomía	Misiones Neuquén	Catamarca Córdoba Jujuy Río Negro San Juan San Luis	Corrientes Formosa T. del Fuego	Chaco Chubut La Pampa La Rioja Salta Santa Cruz Sgo. del Estero
Sin autonomía	Entre Ríos Santa Fe		Mendoza Tucumán	Buenos Aires

3.2.2. Período II (constituciones sancionadas entre 1986 y 1989)

La autonomía institucional es mencionada por la totalidad de las constituciones sancionadas en este período y se autoriza la sanción de la carta orgánica a los municipios que cumplan una serie de requisitos, en su mayoría mínimos poblacionales.

3.2.3. Período III (constituciones sancionadas entre 1989 y 1994)

El grupo de constituciones sancionadas o modificadas en este período muestra una notable diversidad de posturas. En tanto la Corte reconoce que el fallo de 1989 recoge el concepto incluido en las nuevas constituciones provinciales, en otra sentencia de 1991, parece atenuar el anterior pronunciamiento[7] (Passalacqua, 1992). En este contexto, las cinco constituciones sancionadas parecen reflejar todas las opiniones vigentes. La constitución de Tierra del Fuego (1991) menciona todos los ámbitos sobre los que

[7] La Corte Suprema, en votación dividida, se pronunció en autos "Municipalidad de Rosario c/Gobierno de la Provincia de Santa Fe".

proyecta la autonomía municipal, luego reproducidos por la Constitución Nacional en su redacción de 1994. Corrientes (1993) y Formosa (1991), legislan la posibilidad de que los municipios dicten su propia carta orgánica –si cumplen los requisitos que la misma constitución establece- reconociendo, por tanto, la autonomía institucional. No obstante, Formosa utiliza una redacción demasiado escueta, casi antigua, en un período histórico donde era fuerte la corriente autonomista. En el extremo opuesto se encuentran Tucumán (1990) y Mendoza (1991). Si bien Tucumán mejoró el anterior régimen comunal, no legisló la autonomía, desconociendo la jurisprudencia de la Corte Suprema. La omisión de Mendoza constituye una clara decisión política de los legisladores de 1916 y subsiguientes, de desconocer la autonomía municipal, situación que debe ser evaluada teniendo en cuenta que el primer proyecto de constitución elaborado por Alberdi ya la contemplaba (Márquez y Zuccherino, 1996; Losa, 1992).

3.2.4. Período IV (constituciones sancionadas a partir de agosto de 1994)

Las constituciones comprendidas en este período presentan una mayor homogeneidad alrededor del reconocimiento de la autonomía municipal e incluso mencionan distintos ámbitos en los que ésta puede manifestarse. La única salvedad es la provincia de Buenos Aires (1994) que fue modificada con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional. Buenos Aires no menciona la autonomía y su nueva Constitución no modificó el régimen municipal[8], legislando lo mismo que su anterior versión de 1934[9]. Obviamente, en la reforma de 1994, la omisión de la autonomía municipal derivó de la decisión política de desoir el mandato que el constituyente federal le impuso al constituyente provincial, y su incumplimiento ubica a la provincia en una situación de inconstitucionalidad (Zuccherino, 1998).

3.3. Categorías de Gobiernos Locales

Como se expresó al inicio de este capítulo, uno de los elementos determinantes de la competencia municipal es su poder jurídico, representado por el grado de autonomía que establece cada provincia. No obstante, un condicionante real de este poder es el tamaño del gobierno local. Esto es recogido por las constituciones provinciales que, en la mayor parte de los casos, establecen atribuciones y estructuras organizativas diferenciadas. El proyecto de constitución de la Provincia de La Rioja de 1887[10] ya consideraba la clasificación de los municipios en tres categorías, tomando en cuenta sus respectivas poblaciones (Márquez y Zuccherino, 1996). También Lisandro de la Torre (1939) incluyó en su tesis doctoral un proyecto de ley municipal para Santa Fe, planteó el reconocimiento de la autonomía municipal por vía de la introducción de los municipios de convención, clasificó a los municipios atendiendo a la cantidad de habitantes y estableció un gobierno acorde con cada categoría. La trascendente

[8] En 1989, un anterior intento de modificación de la constitución provincial conocido como Proyecto Cafiero, que resultó rechazada en una consulta popular, establecía que "el municipio es una entidad natural", lo que implicaba reconocer la autonomía (Zuccherino, 1998).

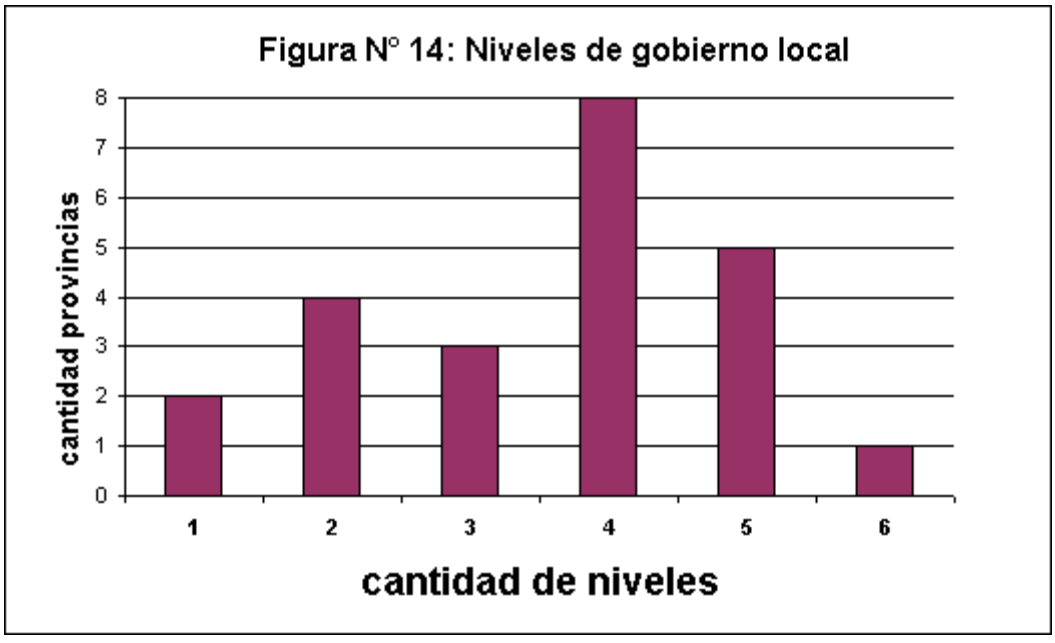
[9] Decía Passalacqua (1992) en octubre 1991 "Buenos Aires planteó -hasta hoy- la noción del municipio partido con un eminente contenido jurídico-administrativo y de control político de la población -no de expresión autónoma de la misma-...".

[10] Redactada por Joaquín V. González (1863-1923), en colaboración con Igarzábal (Zuccherino, 1996).

Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921[11], recogió esta postura y definió tres categorías de municipios[12] (Hernández, 1984). Las constituciones argentinas, además de considerar distintas categorías de municipios, incluyen otras formas de gobierno local sin jerarquía municipal. Seguidamente se analiza la cantidad de formas institucionales que -en este escalonamiento- son consideradas como distintos "niveles" de gobierno local, la cantidad de categorías de municipios y las restantes formas de gobierno local, la variable utilizada para su diferenciación, la población indicada para cada una de las instituciones y las formas de gobierno local vigentes en la actualidad.

3.3.1. Niveles de gobierno local

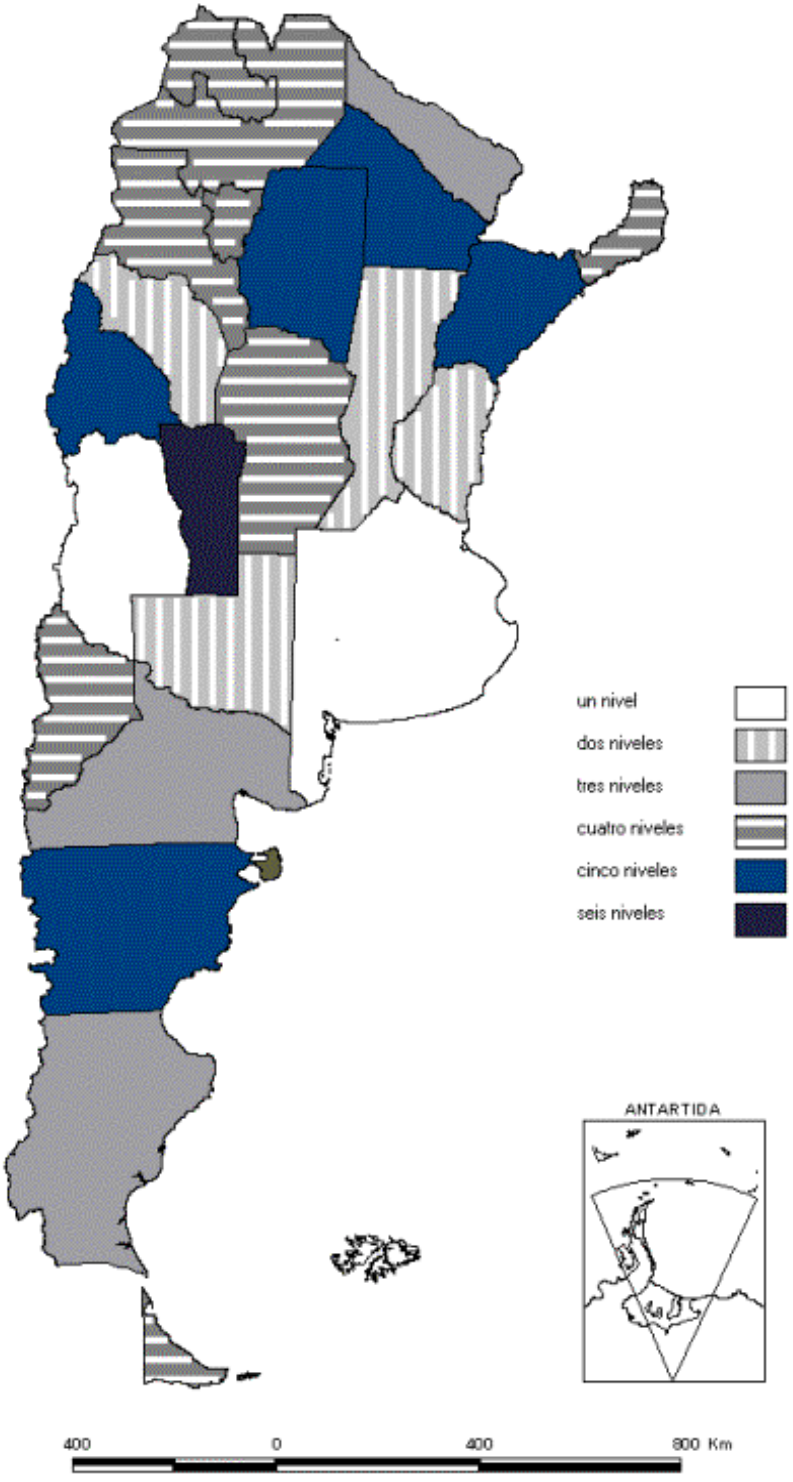
Las constituciones establecen distintos niveles, representados por el municipio –en algunos casos de varias categorías- y otras formas de gobierno local que dependen del municipio o directamente de la provincia. De uno a seis niveles de gobierno son descriptos por las distintas constituciones. Prevalecen aquellas (8) que legislan cuatro niveles, generalmente compuesto de tres categorías de municipios sumados a otra forma más simple de gobierno local dependiente de la provincia, denominado comuna, comisión municipal o de fomento, delegación municipal, etc. En orden decreciente sigue un grupo (5) de provincias que establecen cinco niveles de gobiernos y otro (4) que establece dos niveles. Tres constituciones indican tres niveles, dos provincias establecen uno y una provincia, seis niveles de gobierno local. La variedad de soluciones se incluye en el Anexo Nº 4. La Figura N° 14 ofrece un resumen del contenido del mismo y la Figura N° 15 muestra geográficamente la situación de cada provincia.



[11] Esta constitución, posteriormente derogada, "constituye el primer precedente argentino y uno de los más insignes de América en cuanto al reconocimiento del más alto grado de autonomía municipal, o sea la posibilidad de la sanción de la propia carta orgánica municipal por parte de una convención electa por el pueblo de cada comuna" (Hernández, 1984:122).

[12] Esta constitución estableció municipios de primera para más de 25.000 habitantes; de segunda, entre 3.000 y 25.000; y de tercera, con más de 500 y menos de 3.000. El derecho de sanción de la carta orgánica estaba reservado para los municipios de primera categoría.

Figura N° 15: Cantidad de niveles de gobierno local (distribución geográfica)



3.3.2. Categorías de municipios

En este trabajo se considera que uno de los factores de diferenciación entre municipios es el derecho de ejercer el poder constituyente. Un municipio habilitado o competente para dictarse su carta orgánica o carta municipal es intrínsecamente distinto del municipio que no tiene ese derecho. Una vez cumplidos los requisitos que lo habilitan (cantidad de habitantes mínimos en la mayor parte de los casos) sólo resta la voluntad política de ejercer dicha atribución[13]. El otro factor de diferenciación es el uso concreto de ese derecho, ya que recién allí se ejercita en plenitud la autonomía institucional. Al hacerlo, el marco normativo varía por que es la Carta Orgánica la norma que regula el funcionamiento municipal, en tanto la Ley Orgánica de las Municipalidades de cada provincia establece el marco regulatorio de los gobiernos locales que no la tienen. Bajo esta perspectiva, son muy escasas las constituciones que conciben una única identidad municipal y aún menos las que prescriben una única forma de gobierno local[14].

Figura N° 16: Cantidad de categorías de municipio e información adicional sobre otras formas de gobierno local

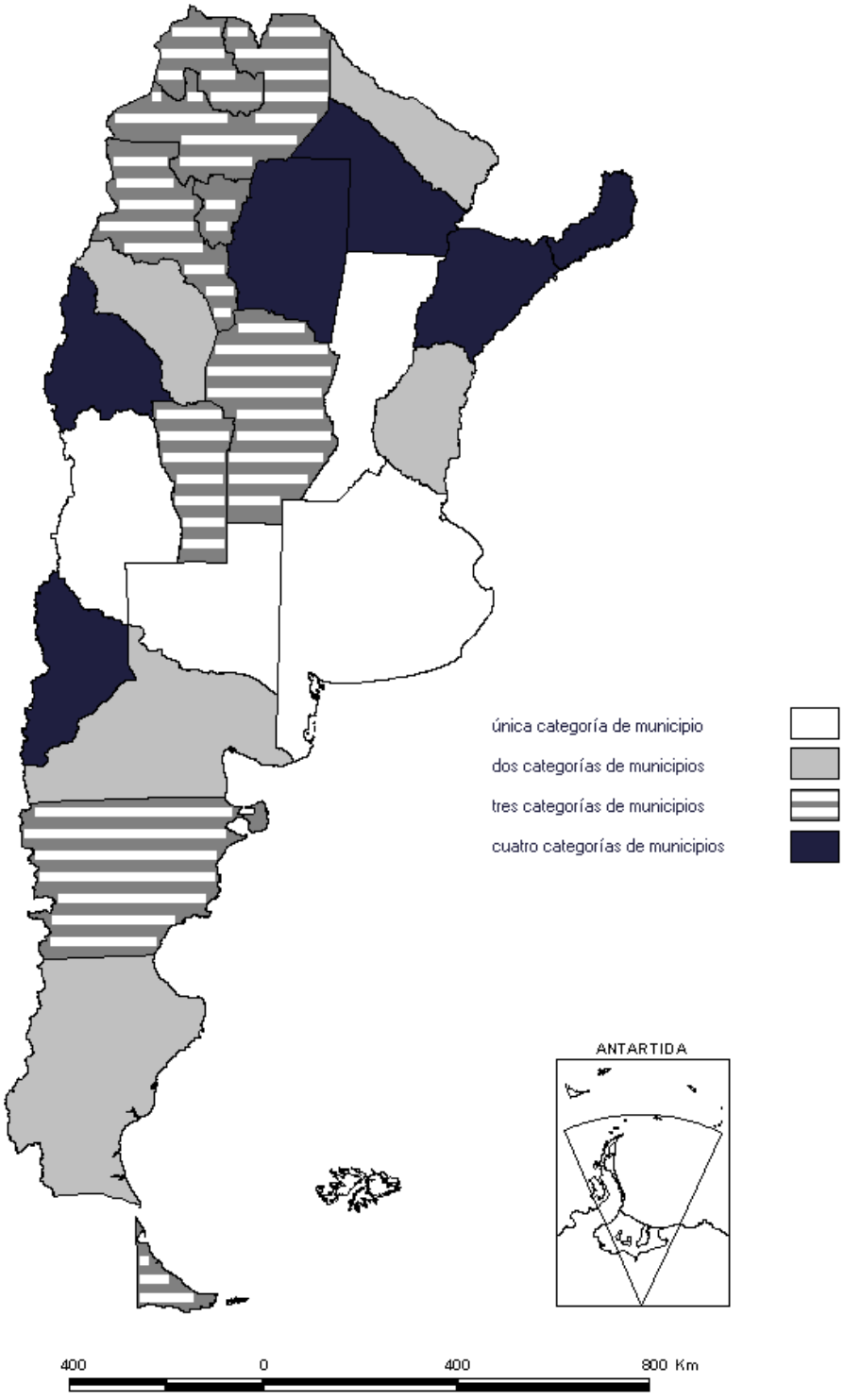
	Sólo municipios	**Municipios más formas de gobierno dependientes de la provincia (3° nivel de gobierno)**	**Municipios más delegaciones administrativas o formas de gobierno dependientes del municipio (4° nivel de gobierno)**	**Total**
Unica categoría	Bs. Aires Mendoza	La Pampa Santa Fe		**4**
Dos categorías	Entre Ríos La Rioja	Formosa Río Negro Santa Cruz		**5**
Tres categorías		Córdoba Chubut Jujuy San Luis [15] Tierra del Fuego Tucumán	Catamarca Salta	**8**
Cuatro categorías	Misiones Neuquén	Corrientes Sgo. del Estero	Chaco San Juan	**6**
Totales	**6**	**13**	**4**	**23**

[13] La categoría "municipio competente para dictarse su propia carta orgánica" se utilizará para identificar a este grupo y está referida al cumplimiento de condiciones ajenas a la voluntad política de los decisores, tales como superar una cantidad mínima de habitantes. Cuando la condición es exclusivamente un resorte decisional (por ejemplo que el municipio tenga Plan Regulador) no se incluye esta categoría, ya que en estos casos coincide con la categoría "municipio".

[14] En virtud del punto de vista conceptual adoptado se considera como perteneciente a distintas categorías a un municipio con carta orgánica, a un municipio competente para dictársela y que no lo ha dictado, y a un municipio que no es competente para dictar su carta orgánica. Por ello, cuando una constitución provincial establezca por ejemplo, que los municipios pueden ser de tres categorías pero además habilita la posibilidad de que el municipio de primera categoría dicte su carta orgánica, se considerará que existen cuatro categorías de municipios. Cabe aclarar también, que en este punto se contempla exclusivamente el mandato constitucional, ya sea por regulación directa de la constitución provincial o por mencionar expresamente la delegación de ese aspecto a la Legislatura Provincial. Las diferencias entre el mandato constitucional y las categorías vigentes en la realidad de cada provincia serán abordadas en el apartado "La aplicación del mandato constitucional".

[15] La Provincia de San Luis incluye dos formas de gobierno independientes y una dependiente del municipio más cercano, pero se excluye esta salvedad a efectos de simplificar el análisis.

Figura N° 17: Cantidad de categorías de municipios (distribución geográfica)



A pesar de lo expuesto, la mayor parte de las constituciones no menciona en forma explícita la existencia de distintas categorías de municipios. Sólo seis la definen expresamente y otras dos, si bien mencionan la categorización, delegan su definición en la Legislatura. Sin embargo, en la aparentemente indivisa definición del municipio, pueden advertirse diferentes perfiles que se constituyen en una categorización de hecho. La Figura N° 16, de doble entrada, agrupa a las provincias conforme la cantidad de categorías de municipios que instituyen (en forma explícita o implícita), agregando la información sobre otras formas de gobierno sin jerarquía municipal que dependen de la provincia (por lo tanto son 3° nivel de gobierno) o dependientes del municipio (ya sea como meras delegaciones administrativas o con posibilidad de elegir autoridades, lo que constituiría un 4° nivel de gobierno). La Figura N° 17 permite visualizar la cantidad de categorías en cada provincia, conforme a su distribución en el territorio nacional.

3.3.3. Utilización de la variable poblacional

La cantidad de población es la variable mayoritariamente utilizada por las constituciones provinciales para habilitar a los centros urbanos a constituir o categorizar gobiernos locales. Son escasas las referencias a otras bases u otros requisitos y, en general, remiten en forma indirecta al tamaño de la población (cantidad de electores, ser declaradas ciudades, etc.).

Figura N° 18: Variable utilizada para constituir un gobierno local

		Utilizan variable poblacional	
		SI	**NO**
Usan otra variable o establecen otros requisitos	**NO**	**(17) Mencionan una población determinada:** Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. **(2) Delegan en la legislatura la determinación de los rangos de población:** Misiones y Catamarca (sólo para municipios que dicten su carta orgánica).	**(1) No establece ninguna condición:** La Rioja.
	SI	**(1) Que el centro urbano esté a más de 30 km. de un municipio:** Tierra del Fuego (sólo para comunas). **(1) Ser declarada ciudad por la Legislatura Provincial:** Córdoba (sólo para municipios que dicten su carta orgánica). **(1) Tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante:** Formosa (sólo para municipios que dicten su carta orgánica).	**(2) Cantidad de electores:** San Luis (sólo para la delegación municipal) y Chubut. **(2) Ser capital o una división territorial de la provincia (partido/departamento):** Buenos Aires y Mendoza. **(1) Ser centro urbano:** Tucumán.

Como se observa en la Figura N° 18, en dieciocho de las veintitrés provincias argentinas, la única condición para constituir un municipio u otra forma de gobierno local es alcanzar un mínimo de habitantes. De este grupo, dos provincias delegan el establecimiento del mínimo en la legislatura y otras tres establecen requisitos adicionales para determinados gobiernos locales: Córdoba y Formosa, para los municipios que dicten su carta orgánica, y Tierra del Fuego, para las comunas. Por el contrario, un pequeño grupo de provincias no utiliza la variable poblacional y establece otros requisitos, uno directamente relacionado con la cantidad de habitantes (cantidad de electores) y otros discrecionales (ser capital o división territorial de la provincia o ser

centro urbano). Destacan como casos aislados San Luis, que cambia el criterio general en el caso de las delegaciones municipales, y La Rioja que no establece requisitos para constituir municipios ni para que éstos dicten su carta orgánica. Esta constitución simplemente enumera las localidades al establecer la cantidad de concejales para cada uno[16] y, de hecho, todas las localidades mencionadas son municipios.

3.3.4. Población mínima para conformar gobiernos locales

Como se expresara en el apartado anterior, la mayor parte de las constituciones provinciales cuantifican la población requerida para las distintas formas de gobierno local. Las cantidades indicadas son variadas y, en muchos casos, establecen rangos de población para diferentes categorías de municipios. A los efectos de simplificar el análisis, las condiciones exigidas se compendiarán en cuatro grupos: municipios, municipios con carta orgánica, gobiernos locales sin jerarquía municipal dependientes de la provincia o del municipio más cercano. La Figura N° 23 resume la situación de los municipios y la Figura N° 24 hace lo propio con los gobiernos locales sin jerarquía municipal. En el Anexo N° 2 se incluye la información detallada.

3.3.4.1. Población mínima para constituir un municipio

El límite inferior detectado en las constituciones como requisito para la conformación de un municipio es de 500 habitantes. Un importante grupo (6) adhiere a esa cifra y una proporción similar (5) requiere más de 2.000 habitantes. La mayor parte de las constituciones (15) se encuentra en este rango. Sólo dos cartas elevan estas cantidades, al establecer 3.000 y 10.000 habitantes. La dispersión de valores puede visualizarse en la Figura N° 19 y la distribución geográfica en la Figura N° 20.

Figura N° 19: Población mínima para constituir un municipio

Población mínima	Cantidad	Detalle de provincias
más de 500 habitantes	5	Catamarca, Corrientes, La Pampa y Neuquén (500). Chaco (800).
más de 1.000 habitantes	2	Formosa y Santa Cruz (1.000).
más de 1.500 habitantes	3	Entre Ríos, Salta y San Luis (1.500).
más de 2.000 habitantes	5	Córdoba, R. Negro, S. Juan, S. Estero y T. Fuego (2.000).
más de 3.000 habitantes	1	Jujuy (3.000).
más de 10.000 habitantes	1	Santa Fe (10.000).
otras situaciones	6	Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y Tucumán (no mencionan población); Misiones (no cuantifica); Chubut (establece como mínimo tener 500 electores).
TOTAL	**23**	

[16] La Constitución de La Rioja, establece en su art. 155: "Organización (..) El departamento deliberativo (...) estará compuesto por concejales elegidos simultáneamente de acuerdo a la siguiente forma: Capital 16 concejales; Chilecito 14 concejales; Arauco, Chamical (...) Gral. Lamadrid y Sanagasta 5 concejales.

Es riesgoso para la evolución del sistema municipal argentino que la mayor parte de las constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos. Muchos países europeos, que padecen desde hace siglos el problema del inframunicipalismo, han intentado diversas soluciones para revertir esta tendencia, algunas de las cuales aún generan polémicas. Por ello es imprescindible tener especial cuidado en evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable[17] lo que requiere aumentar los mínimos poblacionales establecidos en las constituciones. En este sentido es destacable el caso de Santa Fe, que determina un mínimo de 10.000 habitantes[18].

3.3.4.2. Población mínima para que un municipio dicte su carta orgánica

La cantidad de población es el factor determinante en el reconocimiento del derecho de un gobierno local de dictarse su propia Carta Orgánica, pero no existe consenso respecto del número de personas que habilita a ello. La distancia de 1.000 a 30.000 habitantes en provincias con escasa diferencia de población indica la gran dispersión que existe al respecto. Otros requisitos (que indirectamente aluden a los centros urbanos más poblados) se utilizan marginalmente y en un caso, la constitución de La Rioja, no se establece ningún requisito. La Figura N° 21 muestra la gran dispersión entre las distintas constituciones y la Figura N° 22 presenta su ubicación geográfica.

Figura N° 21: Población mínima requerida para dictar carta orgánica

Población mínima	Cant.	Detalle de provincias
más de 1.000 habitantes	1	Santa Cruz
más de 2.000 habitantes	1	Río Negro
más de 5.000 habitantes	1	Neuquén
más de 10.000 habitantes	2	Salta y Tierra del Fuego
más de 15.000 habitantes	1	Corrientes
más de 20.000 habitantes	3	Chaco, Jujuy y Sgo. del Estero
más de 25.000 habitantes	1	San Luis
más de 30.000 habitantes	1	San Juan
no contemplan autonomía	5	B. Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe, Tucumán.
otras situaciones	7	No establece requisitos (La Rioja), no cuantifican población (Catamarca, Misiones y La Pampa), establecen otros requisitos (Córdoba y Formosa) o establece otra base (Chubut).
TOTAL	**23**	

3.3.4.3. Población mínima para constituir otras formas de gobierno

Los gobiernos locales sin jerarquía municipal de dependencia directa de la provincia son denominados comuna, comisión municipal, municipio rural, comuna rural, intendente comisionado o comisión de fomento. En general no se exige un mínimo de población sino que se indica el límite superior; ello deriva en un rango muy amplio (0 a 10.000 habitantes) y de hecho se habilita a poblaciones muy pequeñas. Sólo Tierra del Fuego adiciona a la población otro requisito, en tanto Chubut se refiere a los "electores" como unidad de medida. Los gobiernos locales dependientes del municipio (delegaciones administrativas o, cuando eligen sus autoridades, 4° nivel de gobierno), denominados comuna, delegación y comisión, en general no requieren población mínima.

[17] Véase en el Capítulo 1 la experiencia de Portugal.

[18] La Provincia de Santa Fe legisla dos tipos de gobierno local: municipios y comunas. Para constituir un municipio exige un mínimo de 10.000 habitantes, lo que se constituye en una disposición única en la normativa constitucional. Contrariamente, para la conformación de comunas no establece mínimo poblacional. El resultado de tal política se traduce en 48 municipios y 315 comunas.

Figura N° 22: Población mínima requerida para dictar la carta orgánica (distribución geográfica)

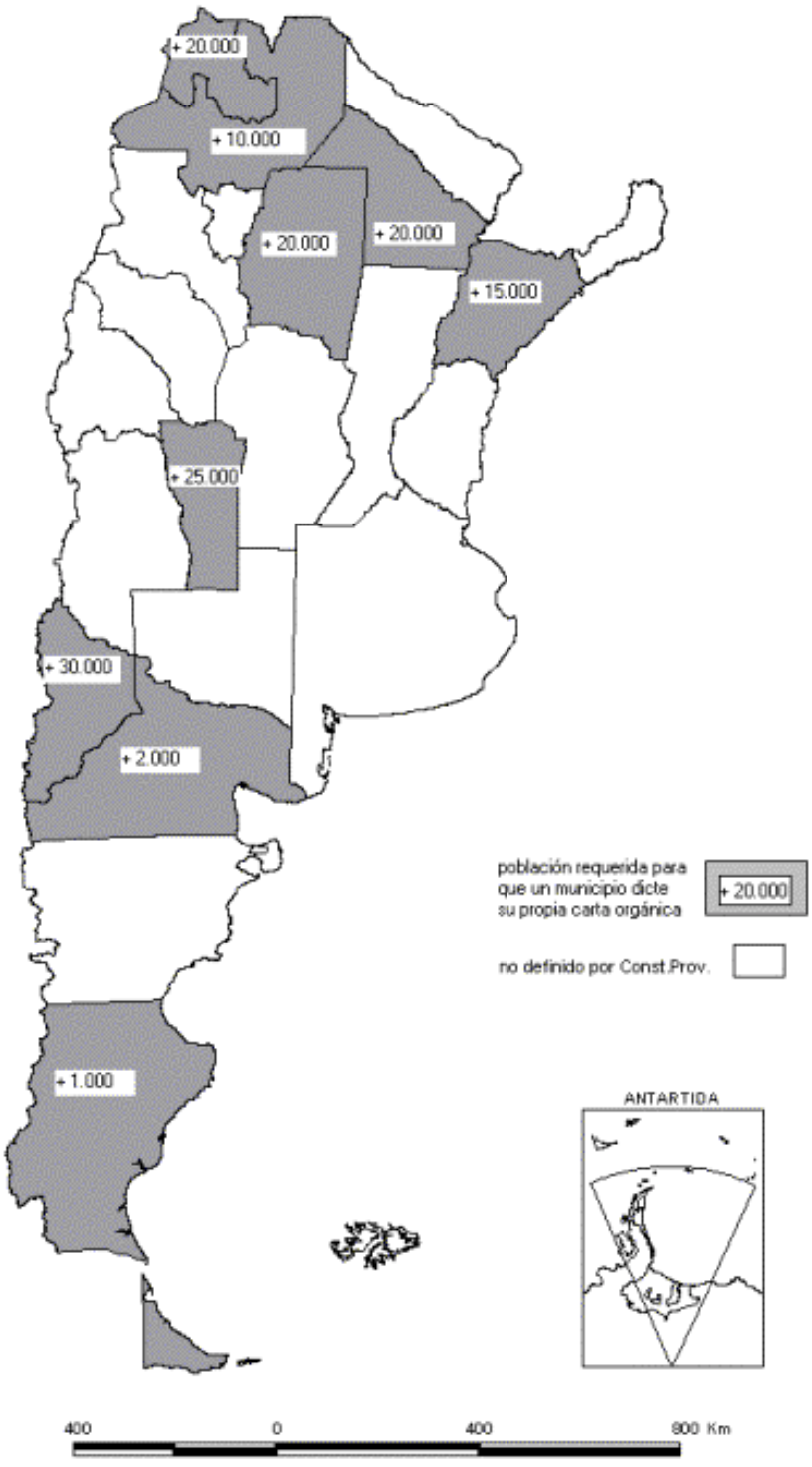


Figura N° 23: Resumen de requisitos para constituir municipios, con y sin carta orgánica

	Municipios sin Carta Orgánica	Municipios con Carta Orgánica
Población	**(17) Fijan límite inferior:** Catamarca, Corrientes, Neuquén y La Pampa (500), Chaco (800); Formosa y Santa Cruz (1.000); Entre Ríos, Salta y San Luis[19] (1.500); Córdoba, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2.000); Jujuy (3.000) y Santa Fe (10.000).	**(11) Fijan límite inferior:** Santa Cruz (1.000); R.Negro (2.000), Neuquén (5.000), Salta y T. del Fuego (10.000), Corrientes (15.000), Chaco, Jujuy y S. del Estero (20.000), S. Luis (25.000), S. Juan (30.000). **(2) Delegan en la Legislatura Provincial el establecimiento de mínimos poblacionales:** Catamarca y Misiones.
Otra variable o requisito	**(1) Fija límite inferior de electores**. Chubut (500). **(1) Ser Capital o departamento de la Provincia:** Mendoza.	**(1) Ser declarada ciudad por la Legislatura Provincial:** Córdoba **(1) Tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante:** Formosa. **(1) Fija límite inferior de electores:** Chubut (2.000).
No establece requisitos	**(4)** Buenos Aires, La Rioja, Tucumán y Misiones.	**(2)** La Rioja, La Pampa.
No habilita carta orgánica		**(5)** B. Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.
TOTALES	**23 provincias**	**23 provincias**

Figura N° 24: Resumen requisitos para constituir gob. locales sin jerarquía municipal

	Dependientes de la provincia (3° nivel de gobierno)	Delegaciones administrativas o formas gobierno dependientes del municipio (4° nivel de gob.)
Población	**(9) Fijan límite superior:** Corrientes (500), San Luis (800, para intendente comisionado), Formosa y Santa Cruz (1000), S. del Estero (2.000), Córdoba y Río Negro (2.000), Jujuy (3.000), Santa Fe (10.000). **(1) Establece límite inferior y superior, al tener dos categorías de instituciones de este tipo:** San Luis (801 a 1500) para comisión municipal. **(1) Fija límite inferior:** Tierra del Fuego (400).	**(4) Fijan límite superior:** Catamarca y San Juan (500), Chaco (800) y Salta (1500).
Otra variable o requisito	**(1) Estar a más de 30 km. de otro municipio:** Tierra del Fuego (sumado al requisito de población). **(1) Fija límite superior electores:** Chubut (200, para comunas rurales). **(1) Fija límite inferior y superior electores:** Chubut (200 a 500, para comisiones de fomento).	**(1) Fija límite inferior de electores:** San Luis (80).
Delega diseño en la legislatura	**(2)** La Pampa y Tucumán.	**(2)** La Pampa y Tucumán.
No se menciona en la Constitución Provincial	**(10)** Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan.	**(16)** B. Aires, Corrientes, Córdoba, Chubut, E. Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, R. Negro, S. Juan, Sta. Cruz, S. Estero y T. Fuego.
TOTALES	**23 provincias**	**23 provincias**

[19] En San Luis se puede prescindir de la cantidad mínima si el centro urbano es cabecera de departamento o no existen en él otras municipalidades.

3.3.5. La aplicación del mandato constitucional

Casi todas las provincias (19) respetan el esquema de gobiernos locales establecido en la constitución provincial. La mayoría desarrolla todas las alternativas concebidas en la respectiva constitución y unas pocas aún no han puesto en uso las formas de gobierno local más simple. Por ejemplo, Chaco tiene prevista la conformación de delegaciones de servicios rurales pero éstas no existen en la realidad.

Por el contrario, se considera que Neuquén y Santa Fe vulneran la norma constitucional, debido a que constituyeron formas institucionales no contempladas en la carta provincial. Ambos casos se analizan en las Figuras N° 25 y 26.

Figura N° 25: Comparación entre prescripción constitucional y realidad en Neuquén
(elaboración propia sobre la base de datos de Benedetto y Faierman, 1998, e INDEC, 1998)

	Constitución	**Realidad**	**Diferencias**
Municipio 1º categoría c/Carta Orgánica	Más 5.000 habitantes	5 municipios entre 8.790 y 169.199 habitantes	
Municipio 1º categoría	Más 5.000 habitantes	5 municipios entre 5.232 y 26.340 habitantes	
Municipio 2º categoría	Entre 1500 y 5000 hab.	8 municipios entre 2.526 y 3.982 habitantes	
Municipio 3º categoría	Entre 500 y 1500 hab.	14 municipios entre 318 y 1.932 habitantes	Dos municipios (1932 y 1641 hab.) superan la barrera superior y uno la barrera inferior (318).
Otras formas de gobierno local	NO ESTABLECE	16 Comisiones de Fomento	No tienen respaldo constitucional

Figura N° 26: Comparación entre prescripción constitucional y realidad en Santa Fe
(elaboración propia sobre la base de datos de Benedetto y Faierman, 1998, e INDEC, 1998)

	Constitución	**Realidad**	**Diferencias**
Municipio	Más 10.000 habitantes	**Municipio de 1° categoría:** más de 200.000 habitantes Rosario (908.875 hab.) Santa Fe (348.215 hab.)	La existencia de dos categorías de municipios excede lo establecido en la Constitución Provincial. Por la población actual, 12 municipios deberían ser comunas (10 de ellos tienen entre 8.281 y 9.558 habitantes; los dos más pequeños tienen 5.637 y 6.174 habitantes)
		Municipio de 2° categoría: 46 municipios entre 5.637 y 68.400 habitantes.	
Comuna	Menos de 10.000 h..	315 comunas	

3.4. Determinación de las competencias

En el derecho comparado existen tres sistemas para la determinación de la competencia municipal: el de enumeración concreta, el de cláusula general y el mixto. El primero de ellos consiste en que el gobierno local ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El sistema de cláusula general se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. Para ello son

utilizados términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad, conveniencia, entre otras, para formular genéricamente la competencia local. El tercer sistema se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia[20] (Hernández, 1984). Las constituciones provinciales argentinas utilizan los tres sistemas, según el detalle que se observa en la Figura N° 27.

Figura N° 27: Determinación de las competencias

	Fecha Sanción	Sistema de enumeración concreta	Cláusula general	Mixto
Buenos Aires	09/1994	X		
Catamarca	09/1988			X
Córdoba	04/1987			X
Corrientes	04/1993	X		
Chaco	10/1994			X
Chubut	10/1994			X
Entre Ríos	08/1933			X
Formosa	04/1991		X	
Jujuy	10/1986	X		
La Pampa	10/1994			X
La Rioja	04/1998	X		
Mendoza	02/1916	X		
Misiones	04/1958	X		
Neuquén	11/1957	X		
Río Negro	06/1988			X
Salta	04/1998			X
San Juan	04/1986			X
San Luis	03/1987			X
Santa Cruz	09/1994			X
Santa Fe	04/1962		X	
S. del Estero	12/1997			X
T. del Fuego	05/1991			X
Tucumán	04/1990			X

Es mayoritaria la utilización del sistema mixto, por parte de las constituciones argentinas (14). Se recurre a la enumeración concreta de las funciones a asumir por los municipios más la inclusión de una cláusula general a través del uso de variadas fórmulas[21]. Las constituciones que adhieren al sistema de enumeración concreta (7)

[20] El sistema de enumeración concreta es propio de los países anglosajones, y adoptado por muchos países americanos: Costa Rica, Bolivia, Perú, Colombia, Nicaragua, Uruguay, Chile, El Salvador, algunos Estados mexicanos y venezolanos y uno del Brasil. El de la cláusula general es mayoritariamente utilizado por los países de la Europa continental y por algunos de América, como Ec14.1(-5.3(rced)-5.3(o)-5.3(r)-3.6(,)-12(P)-

detallan con variada minuciosidad las materias o funciones que permiten asumir a los municipios; el caso más escueto lo constituye la provincia de La Rioja, que si bien utiliza la enumeración concreta, cita grandes áreas[22], lo que otorga un muy amplio rango de actuación; este sistema predomina en las constituciones de sanción más antigua y en aquellas como la de Buenos Aires, que en la reforma de 1994 no modificó lo expresado en la anterior versión. Sólo dos constituciones, Formosa y Santa Fe optan por la incorporación de una cláusula general.

El sistema mixto se presenta como el más adecuado ya que cada constitución provincial debería cumplir un doble papel respecto de los municipios: orientar sobre el rumbo a seguir –estableciendo atribuciones y también obligaciones a los funcionarios locales- y, al mismo tiempo, ser lo suficientemente amplia para que no se convierta en un corsé que impida hacer o que requiera modificaciones permanentes. Por ello es apropiada la inclusión de una cláusula general que otorgue la flexibilidad jurídica necesaria para asumir competencias nuevas según se vayan presentando situaciones no previstas por la constitución.

3.5. Delimitación territorial

El derecho comparado señala dos sistemas principales para la determinación territorial del municipio. Uno de ellos hace coincidir los límites del municipio con los del "ejido urbano" o villa. El otro, denominado de "ejidos colindantes", partido, departamento, distrito o condado, incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio queda comprendido dentro de gobiernos locales. En algunas legislaciones, se insinua un "sistema mixto", que partiendo del contorno del ejido urbano, prevé la ampliación de la competencia sobre la base de futuras prestaciones de servicios públicos o del crecimiento de las ciudades (Hernández, 1984).

En las constituciones argentinas, existe consenso respecto de la competencia del Poder Legislativo provincial respecto de la división del territorio y la fijación de los límites de los municipios. En algunas constituciones se prevé algún tipo de participación de la población del municipio cuando se tratara de fusiones o anexiones (Córdoba, Chubut, Neuquén, Río Negro, Salta). La mayoría de las constituciones sólo establecen pautas generales de delimitación territorial y delegan al Poder Legislativo la fijación definitiva de límites. Incluso, la mayor parte de las constituciones argentinas son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial. Las más específicas son las de Córdoba, que establece los límites en el "ejido urbano[23]"; Chaco, Chubut y T. del Fuego, que optan por un sistema de "ejido urbano que contempla su extensión"[24] y Mendoza, Misiones y Río Negro, que optan por el "sistema de ejidos colindantes"[25]. En general las

[22] La Rioja dice en su art. 157: *"La Carta Orgánica establecerá la estructura funcional del municipio, conforme a los requerimientos del departamento, contemplando los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, acción social y fiscalía municipal".*

[23] Córdoba, art. 185: *"La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales."*

[24] Chaco, art. 186: *"Los municipios serán creados y delimitados territorialmente por ley, debiendo prever áreas suburbanas para su crecimiento y expansión"*. Chubut, art. 225*: "La... delimitación territorial (...) tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales y el inmediato crecimiento poblacional"*. Tierra del Fuego, art. 172: *"Los límites de los municipios y comunas (...) tomarán en consideración una zona urbana, más otra urbano rural adyacente de hasta cinco kilómetros"*.

[25] Mendoza, art. 208: *"La legislatura podrá aumentar el número de municipios, subdividiendo los departamentos, cuando así lo requieran las necesidades de la población..."*. Misiones, art. 101:

constituciones también delimitan departamentos con el sistema de ejidos colindantes, que agrupan varios gobiernos locales. Esta última estructura territorial está muchas veces vacía de contenido, ya que no existe una instancia institucional equivalente o la misma no tiene poder efectivo.

La realidad indica que la mitad[26] de las constituciones argentinas adhieren al sistema de ejidos colindantes y el resto adopta un sistema de ejidos no colindantes, predominando dentro de este esquema, la inclusión de espacios urbanos y rurales (Benedetto y Faierman, 1998). Las opiniones se dividen al evaluar cuál sistema es el más apto. Respecto del sistema de ejido urbano, se señala que se adecua más al concepto tradicional de municipio y las relaciones de vecindad, no subordina centros urbanos menores a la ciudad cabecera, permite precisar el ejercicio de las competencias propias municipales y tiende a preservar la autonomía de los municipios. El segundo sistema permite una mayor correspondencia con las actividades de otros entes estatales, impide que se realicen actividades marginales a los centros urbanos atentatorias del poder de policía municipal e integra poblaciones dispersas que de otra forma no serían atendidas por ningún nivel estatal. Algunos mencionan como alternativa un sistema intermedio, el Municipio-Distrito, que propone que el límite del municipio debe coincidir con el área de influencia de la ciudad principal[27] (Hernández, 1984; Zuccherino, 1998).

Debería instarse a la modificación de las constituciones provinciales que optaron por el sistema de ejido urbano. Muchos pequeños grupos humanos quedan literalmente aislados, al carecer de la estructura institucional que facilita su relación con el Estado más aún cuando se trata, en la mayor parte de los casos, de poblaciones con necesidades básicas insatisfechas e importantes carencias sanitarias y educativas.

3.6. Tamaño de los municipios argentinos

En este apartado se trata de analizar la distribución y el tamaño de los municipios de la República Argentina de manera de analizar sus competencias a la luz de estas variables. Excluido el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, el promedio nacional es de un municipio cada 30.310 habitantes[28]. A los efectos de establecer comparativamente la situación en todo el país, en la Figura N° 28 se compara la población promedio de cada provincia[29] y su relación con el promedio nacional.

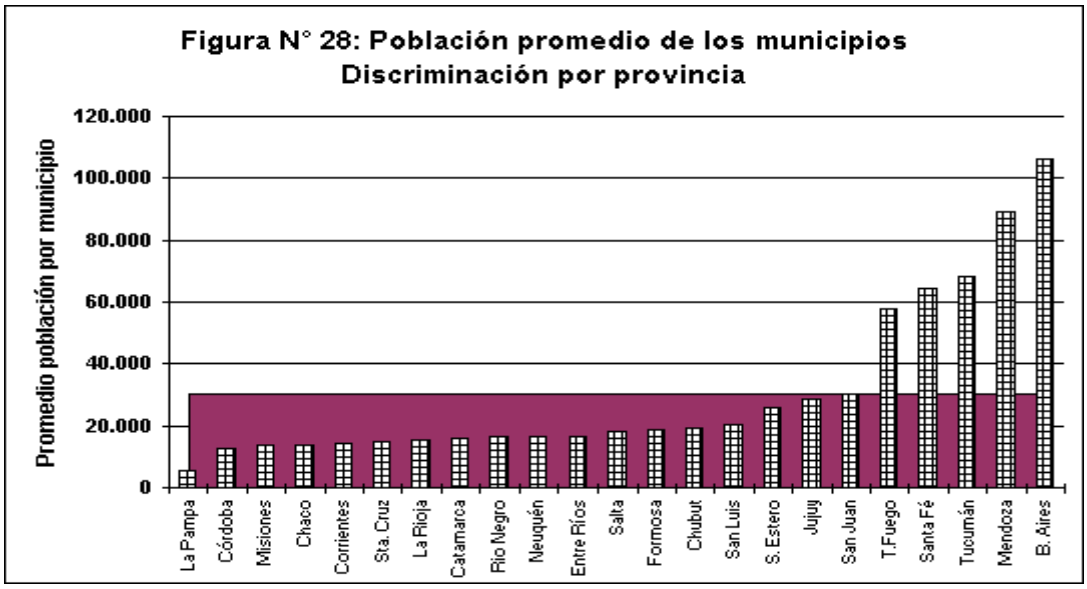
"*Corresponde a la Cámara de Representantes: (...) Establecer la división política de la Provincia y los ejidos municipales, tomando por base la extensión, población y continuidad...".* Río Negro, art. 227*: "La Legislatura determina los límites territoriales de cada municipio, tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes...".*

[26] Establece 11 municipios con sistema de ejidos colindantes, 10 con ejido no colindante con área urbana y rural y 2 con ejido exclusivamente urbano. Pág. 80. (IFAM, 1998)

[27] Zuccherino destaca este aporte del Dr. Cesar Argentino Bustos. La influencia que menciona puede ser financiera, económica, comercial o cultural (Zuccherino, 1998).

[28] Este promedio es aproximado, ya que surge de dividir la población total nacional sobre la cantidad total de municipios. El promedio real es inferior, debido al porcentaje de la población total que no vive dentro de los ejidos municipales, que si bien es reducido, debería considerarse en estudios posteriores. Al momento de realizar este trabajo, aún no se tenía esta información respecto de la totalidad de las provincias argentinas. El promedio utilizado surge de dividir la población total nacional proyectada al 30/6/2000 (INDEC, 1996) por 1.122 que, según el Instituto Federal de Asuntos Municipales, es la cantidad total de municipios del país (no se incluye en esta cifra a otros gobiernos locales sin status municipal como comunas, comisiones de fomento, etc.); (Benedetto y Faierman, 1998).

[29] Este promedio surge de dividir la población total proyectada al 30/6/2000 de cada una de las provincias argentinas (INDEC, 1996) por la cantidad de municipios de la misma provincia (no se incluye en esta



Como puede observarse, la disparidad de distribución es muy pronunciada. Mientras cinco provincias tienen un promedio de población por municipio que está entre los 58.000 y los 107.000 habitantes, un grupo muy numeroso (14) de provincias tiene entre 5.000 y 20.000 habitantes por municipio. Puede constatarse que estas diferencias no responden a un patrón regional: en Patagonia, Neuquén, R. Negro, Sta. Cruz y Chubut se ubican en un rango de 15.000 a 20.000 habitantes por municipio, mientras en T. del Fuego el promedio asciende a 58.000; lo mismo sucede en el noroeste, con un rango entre 15.000 y 29.000 habitantes, salvo Tucumán que eleva su promedio a 68.000, y en Cuyo, con valores entre 20.000 y 30.000, salvo Mendoza que se asciende a casi 90.000 habitantes, en promedio por municipio. Se ha constatado que la delimitación territorial, que en algunas provincias es por ejido urbano y en otras por ejido colindante, tampoco incide en esta variable. La dispersión se produce hacia el interior de ambos grupos.

En cambio, se observa cierta correlación entre la población promedio por provincia y la prescripción constitucional relativa a la cantidad mínima de habitantes para constituir un municipio. De las cinco provincias con promedio más alto, tres no establecen población (Buenos Aires, Mendoza y Tucumán), una establece un piso de 10.000 habitantes (Santa Fe) y la última, Tierra del Fuego, si bien indica un requisito bajo (entre 2.000 y 2.500 habitantes), se trata de una provincia nueva que responde a una particular política inmigratoria. Entre las provincias con un promedio entre 20.000 y 58.000 habitantes, predomina el requisito de 2.000 a 2.500 habitantes; y en las de promedio bajo (menos de 20.000) prevalece el requisito de 500 a 1.000 habitantes para constituir un municipio.

La misma disparidad que existe entre provincias se repite hacia el interior de cada una de ellas, en general con valores extremos más pronunciados. Esto se debe a la gran concentración de población en las capitales de provincia o en la ciudad principal[30] y sus municipios vecinos, y a la existencia de una muy importante cantidad de municipios en pequeños centros urbanos.

---

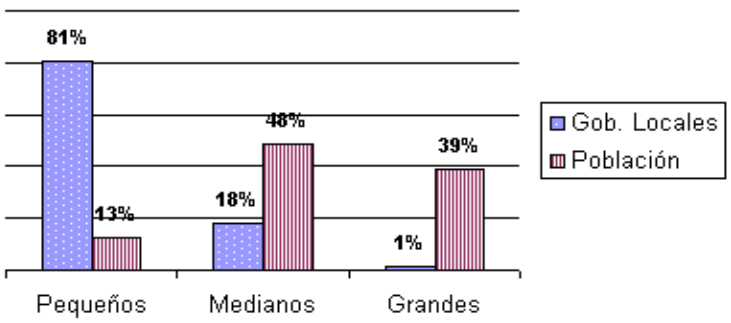
cifra a otros gobiernos locales sin status municipal como comunas, comisiones de fomento, etc.); (Benedetto y Faierman, 1998; Guebel, et al. 1997a; Guebel, et al. 1997b).

[30] Según una muestra realizada en 11 provincias argentinas (conforme a los datos hasta el momento disponibles) el 34% de la población que reside en municipios, lo hace en la ciudad principal de la provincia (a veces coincide con la ciudad capital). Los datos individuales son: Chubut, 37%; Entre Ríos, 24%; La Rioja, 48%; Mendoza, 13%; Misiones, 26%; Salta, 43%; San Juan, 23%; Santa Cruz, 43%; Santa Fe, 41%; T. del Fuego, 56%; Tucumán, 55% (Fuente: INDEC, 1997, 1998, 1999).

Un estudio realizado sobre la totalidad de los gobiernos locales argentinos (incluye a municipios y otras instituciones de rango inferior, tales como comunas, comisiones de fomento, etc. que elijen a sus autoridades por voto popular), permite realizar otras inferencias respecto de su tamaño. A los efectos metodológicos, se considera "pequeños" a los gobiernos locales de menos de 10.000 habitantes, "medianos" a los habitados entre 10.000 y 250 mil personas, y "grandes" a los de más de 250.000.

La Figura N° 29 muestra la gran dispersión entre los gobiernos locales argentinos: mientras los pequeños (de menos de 10.000 habitantes[31]) representan el 80% del universo, tienen una población promedio de 2.400 habitantes y reúnen apenas al 13% de la población total; los medianos (entre 10.000 y 250.000 habitantes) constituyen el 18%, concentran en promedio 40.000 habitantes y en ellos vive el 48% de la población; los gobiernos locales grandes (más de 250.000 habitantes) representan apenas el 1%, tienen un promedio de 470.000 y concentran al 39% de la población.

Figura N° 29: Agrupamiento de gob. locales por tamaño y relación con pobl. del grupo



Tamaño	Cant. Mun.
Pequeños	1.551
Medianos	347
Grandes	24

Tamaño	Prom. pobl.
Pequeños	2.402
Medianos	40.667
Grandes	470.220

(Fuente: Benedetto y Faierman, 1998, corresponde a datos del Censo Nacional de Población 1991)

La determinación de la apropiada cantidad de niveles y el número de jurisdicciones en cada nivel resulta de equilibrar representación y costos. Es difícil para un municipio muy populoso ser representativo de las preferencias de toda su población. Pero es problable que aquellos muy pequeños, con promedios de población inferiores a 4.000 habitantes, gasten la mayor parte de sus escasos recursos en costos administrativos fijos. La tendencia en los países con una larga experiencia en descentralización es otorgar a los costos una alta valoración, y por ello muchos han limitado el número de niveles y la cantidad de gobiernos locales. Por el contrario, en muchos países en desarrollo ha proliferado el número de niveles y gobiernos. Es probable que la ambición de poder, la rivalidad entre zonas contiguas y la posibilidad de disponer de fondos en forma independiente, se constituyan en causas e incentivos para la división de jurisdicciones (The World Bank, 1999).

Todo esto indica que la definición de las competencias municipales (lo que el municipio puede y debe hacer) debe contemplar las grandes diferencias de tamaño existentes en los municipios argentinos. La gestión municipal en grandes conglomerados urbanos (Gran Buenos Aires, G. Rosario, G. Córdoba, G. Mendoza y G. Tucumán) divididos en pocos municipios que concentran a la mayor proporción de la población nacional; la problemática de las ciudades medianas, a menudo rodeadas de un área rural; y la administración de pequeños gobiernos locales (casi el 50%) de menos de 2.000

[31] Una apertura mayor nos informa de 590 municipios de menos de 1.000 habitantes, 323 de menos de 2.000 y 402 de menos de 5.000 (Benedetto y Faierman, 1998).

habitantes, muchos de ellos distantes de otros centros urbanos, constituyen tres grandes grupos que requieren herramientas creativas acordes a su dimensión.

Atento a estas diferencias pueden establecerse competencias crecientes conforme al tamaño de los municipios. En este sentido, es interesante la solución adoptada en España[32] (con problemas de distribución similares a los de nuestro país) que no establece límites máximos a la iniciativa de los gobiernos locales pero señala servicios mínimos que deben prestar en forma obligatoria, dependiendo de su población[33] (Valle Cabrera et al., 1991). Del mismo modo, podrían establecerse estructuras políticas de complejidad creciente en función de la población y alguna otra variable tal como la distancia de otros centros urbanos o especiales diferencias étnicas. En este contexto sería adecuado instar a los legisladores provinciales a incrementar los mínimos exigidos para constituir municipios –una población mínima de 10.000 habitantes, como dispone Santa Fe, parece una cifra adecuada -de modo de frenar las intenciones secesionistas de muchas pequeñas localidades. La posibilidad de dictarse su propia carta orgánica debería quedar circunscripta a las ciudades más grandes. Las duras condiciones de gestión de gobiernos en pequeñas localidades, que ven trastocado el ideal de autonomía por una realidad que los aisla del gobierno provincial, obligan a pensar en delimitaciones territoriales más pragmáticas. Por ejemplo, los centros más pequeños podrían constituirse en comunas o comisiones de fomento, integrantes del partido o departamento, con ejecutivos electivos y representación en el legislativo departamental.

Al mismo tiempo, es importante detectar aquellos instrumentos de política y gestión que pueden –para distintos fines- ayudar al fortalecimiento de todos los grupos descriptos. Tal es el caso, entre otros, de la cooperación intermunicipal, que puede colaborar en la resolución de los problemas de coordinación, de interacción urbana o de derrame de los recursos de unos gobiernos locales hacia otros, propios de las grandes ciudades contiguas, así como las limitaciones de escala o el desafío del desarrollo regional, específicos de los pequeños centros urbanos.

[32] Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (art. 26.1), promulgada en 1985, como culminación del proceso de adecuación del ordenamiento jurídico a la nueva situación política local, derivada de la consagración de la autonomía municipal, en la Const. Española de 1978 (Valle Cabrera et al., 1991).

[33] En todos los municipios (9 servicios): alumbrado público, cementerio, recolección de residuos, aseo, abastecimiento domiciliario de agua potable, servicios cloacas, acceso a otros centros urbanos más desarrollados, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los municipios con población superior a 5.000 habitantes, adiciona 4 servicios: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los de más de 20.000 habitantes, adiciona 5 servicios: protección civil, prestaciones de servicios sociales, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero. En los de más de 50.000, agrega 2 servicios más: transporte colectivo urbano de pasajeros y protección del medio ambiente.

Capítulo 4

Inclusión constitucional de las nuevas funciones municipales: ¿Qué hacer?

En este capítulo se analizan las definiciones precisas[1] que contienen las constituciones provinciales respecto de las nuevas competencias municipales, con el propósito de establecer la correspondencia entre la disposición normativa[2] y la nueva expectativa social. Se pretende abordar con exclusividad las competencias más representativas, ya sea por tratarse de funciones hasta ahora extrañas a la tradición municipal o por implicar una intervención notoriamente diferente o incremental. Al abordarse cada tema se realiza una somera reseña del papel que el gobierno local debería desempeñar respecto de esa competencia. Luego se incluyen uno o más cuadros que sintetizan los alcances y tareas que el legislador le reservó al gobierno local. En ellos se agrupan y señalan, con una flecha ascendente, las disposiciones normativas que concuerdan o contribuyen al modelo de gestión propuesto en el Capítulo 2, aunque aún estén distantes de la situación óptima; por el contrario, se indican con una fecha descendente las disposiciones normativas que se alejan del mismo. En último término se comentan críticamente los contenidos constitucionales.

4.1. Promoción del desarrollo (económico, social y urbanístico)

El papel del municipio como agente de promoción del desarrollo de su comunidad es una de las tareas más esperadas por la población y considerada como prioritaria para la mayoría de los autores, en especial lo relativo a la puesta en valor de sus sociedades, la concertación con distintos sectores para la inversión y la gestión facilitadora de oportunidades.

En las constituciones, esta competencia es generalmente asumida como una función provincial. Prueba de ello es que siete constituciones no la mencionan en relación con el municipio; las que lo hacen, establecen la participación del mismo, entre otros sectores, en instancias abocadas al desarrollo de la región. En su mayoría, recurren a la cita del "desarrollo" o del "desarrollo regional" en forma genérica; en pocos casos se consideran sus distintos aspectos (económico, urbanístico, social, cultural, educacional, científico y tecnológico); cuando los mencionan, los más reiterados son el urbanístico, económico y social.

[1] Cabe aclarar que, como se analizó en el Capítulo 3 (ver Figura N° 27), las constituciones de Formosa y Santa Fe utilizan una cláusula general de definición de las competencias, en tanto otras trece provincias utilizan el sistema mixto, por el cual incluyen alguna cláusula general que permite asumir cualquier otra función relacionada con los intereses locales. Esto implica que podrían asumir nuevas competencias sin el requisito de modificar su constitución provincial. Sin desmedro de este recurso legal, la inclusión expresa de una competencia local en la constitución provincial tiene el valor de trasuntar la voluntad legislativa.

[2] Tal como se analizó en el Capítulo 3, los gobiernos locales pueden ser de varias categorías, y las constituciones establecen, en muchos casos, atribuciones diferenciales conforme a ellas. Para facilitar el análisis que se realiza en los Capítulos 4 y 5, sólo se incluyen las atribuciones conferidas al máximo nivel.

Figura N° 30: Desarrollo regional (11 constituciones)	
Participar en la elaboración de las políticas de desarrollo provincial, en general acotados a los planes que afecten a su zona geográfica o intereses municipales (Chaco, Córdoba, Chubut, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego). *Apoyar al desarrollo del área de proyección rural* (Tucumán). *Reconocimiento e impulso a organizaciones vecinales que se integren para promover el progreso y desarrollo* (La Rioja y Santiago del Estero).	⇧
Cumplir imperativamente los planes económico-sociales establecidos por la Provincia, que simultáneamente crea para estos temas un órgano consultivo representativo de los distintos sectores sociales, en el que no participan los municipios (Salta y Santiago del Estero).	⇩

La valoración negativa que tiene lo establecido por las provincias de Salta y Santiago del Estero se fundamenta en la falta de participación de los municipios en la elaboración de los planes provinciales, y en la rigidez burocrática que este tipo de disposiciones implica para el gobierno local. La planificación provincial, además, debería darse en un plano mucho más estratégico, fijando las pautas generales, haciendo operativas las metas definidas por el gobierno nacional (en especial lo relativo a política macroeconómica y política redistributiva), controlando el cumplimiento de los indicadores de gestión y brindando asistencia técnica. En este marco, el gobierno municipal debe tener la autonomía de definir el plan local.

Figura N° 31: Desarrollo Urbanístico (12 constituciones)	
Urbanismo[3]*, planificación, gestión, ejecución del desarrollo y ordenamiento ó plan regulador,* con predominio por la preocupación sobre el sector urbano (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Jujuy, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego). *Expropiación y urbanización de tierras* destinadas a ampliación o creación de centros urbanos (Neuquén).	⇧

Mucho más tradicional es el reconocimiento de la competencia municipal autónoma en el desarrollo urbanístico, la cual debe mantenerse y profundizarse, como estrategia primaria para la atracción de la inversión y el mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos (Figura N° 31). Sin embargo, sólo seis constituciones le dan un enfoque integral a la problemática urbanística; el resto hace referencia a competencias relacionadas con la obra pública municipal, pero sin una concepción integradora. La prescripción de Neuquén, referida a la potestad de expropiar tierras, si bien su uso prudente es adecuado, parece escasa al limitarla a las ampliaciones o creación de nuevos centros urbanos.

[3] Urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana. Por eso se lo incluyó en el concepto de desarrollo urbano. Por el contrario, se excluyeron a aquellas provincias que hacían referencia a edificación o planes edilicios (Misiones y La Pampa), por considerar que esta denominación difiere sustancialmente del concepto de desarrollo urbano.

Figura N° 32: Desarrollo Económico y Social (8 constituciones)	
Promoción y participación en políticas de desarrollo económico (Chaco y Salta). *Creación de subregiones para el desarrollo económico y social* (Chubut y La Rioja). *Asesoramiento y asistencia técnica a agricultores y ganaderos* en planes de colonización (San Juan). *Regulación del abuso del poder económico* (Santa Cruz).	⇧
Participación con fines de utilidad común en la actividad económica (Río Negro). *Incorporación del desarrollo social y económico en la estructura funcional* (La Rioja).	⇩

Es reducido el número de constituciones (Figura N° 32) que mencionan la función del municipio como promotor y regulador del desarrollo económico o socio-económico, en especial si se lo considera en relación con la gran expectativa de la población. Si bien la participación en el planeamiento del desarrollo regional es prioritaria, no pueden descuidarse aspectos más dinámicos del desarrollo local, en especial los referidos al papel del municipio como facilitador de oportunidades: la coordinación e innovación empresarial, acercamiento entre empresas, el agrupamiento de sectores productivos, la recolección, preparación y transmisión de información para el cambio, el asesoramiento comercial y en el desarrollo de técnicas para organización de empresas, la incorporación de criterios de calidad en el sector privado, la articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios, la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva, etc.).

La participación en la actividad económica (mencionada por Río Negro) está definida en forma ambigua; el significado más habitual de este tipo de expresiones es la participación directa del Estado como productor de bienes, opción política desaconsejada por la doctrina mayoritaria. También se valora negativamente la referencia de La Rioja -incluir el desarrollo económico y social en la estructura funcional del municipio- debido a que este aspecto instrumental debe ser definido exclusivamente por el municipio. Los textos constitucionales analizados en este apartado pueden consultarse en el Anexo N° 5.

4.2. Educación

Corresponde al municipio asumir un papel trascendente en la educación local. El nivel primario y secundario deberían ser descentralizados desde el gobierno provincial, conservando las potestades de asistencia técnica y control del cumplimiento de las pautas establecidas en la legislación nacional. Muchos autores también mencionan la necesidad de intervención del gobierno local en la actualización educativa, la capacitación y la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.

Como surge de la Figura N° 33, las constituciones provinciales reservan al Estado provincial la competencia en el diseño de políticas educativas y la educación primaria y secundaria. En este marco, las provincias derivan algunas atribuciones a los municipios, las que ostentan un mayor o menor grado de protagonismo, en todos los casos muy inferior al deseable. Las constituciones de Corrientes, Entre Ríos y San Luis son las que más avanzan en la línea de delegar funciones educativas a los gobiernos locales.

Figura N° 33: Educación (18 provincias)	
La Provincia se reserva la potestad de legislar y dictar los planes generales de educación, delegando su aplicación en las municipalidades (Corrientes y Entre Ríos). *Regionalización y descentralización en la conducción, organización y administración del sistema educativo* (San Luis). *Participación en los organismos educativos de competencia regional o provincial* (Río Negro). *Contempla la formación de un fondo de la educación conformado (entre otros aporte) por contribuciones municipales* (Chaco). *Creación de establecimientos educativos, sujetos a las leyes y planes generales* (Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Formosa, San Juan, San Luis y Santa Cruz). *Fomento y protección de la educación y la instrucción pública* (Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero). *La Provincia fomenta la escuela municipal* (Entre Ríos y San Juan). *Dictado de ordenanzas y reglamentaciones* (Corrientes, Chaco y San Luis). *Sostenimiento o subvención de la educación o establecimientos educativos* (La Pampa y Neuquén); *Ejercicio del poder de policía, en concurrencia con la provincia* (Tierra del Fuego). *Autorización de certificados de estudio* (Formosa).	⇧
Incorporación de la "educación" en la estructura funcional (La Rioja).	⇩

Algunas constituciones contemplan la existencia de escuelas dependientes del municipio: siete cartas optan por legislar la potestad de creación de establecimientos educativos, dos contemplan el sostenimiento económico de escuelas y otras dos expresan que la provincia fomenta la escuela municipal. En general se legisla que el municipio debe proteger o colaborar en el ejercicio del poder de policía en materia educativa, reservando el protagonismo al gobierno provincial. La valoración negativa de La Rioja obedece a los motivos expuestos en la parte final del punto 4.1. Los textos constitucionales sobre educación pueden consultarse en el Anexo N° 6.

4.3. Salud Pública

Durante el apogeo del Estado de bienestar, la salud pública era considerada como una típica competencia provincial o nacional. Sin embargo, en los últimos años, los municipios argentinos aumentaron significativamente su gasto en este concepto: mientras en 1980 representaba el 14,62%, en 1997 ascendía al 22,85%, lo que equivale a más del 50% de aumento en la participación presupuestaria.

La tendencia expresada por muchos autores es que toda la atención primaria de la salud y los hospitales de menor complejidad estén bajo la competencia municipal[4]; en las ciudades grandes podrían instalarse hospitales de mayor complejidad. En tanto, el gobierno provincial debería tener a cargo los hospitales de alta especialización y el Estado Nacional, el dictado de las leyes marco, el establecimiento de estándares y el aporte más importante para el financiamiento del sistema sanitario.

[4] Al respecto véase Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1996) y OPS (1995).

Esta propuesta descentralizadora conlleva una nueva concepción de la salud, comprehensiva de los aspectos sociales y ecológicos, y no sólo la atención de la enfermedad. Ello implica que el municipio también se haga cargo del reconocimiento y evaluación de las necesidades y demandas de los conjuntos sociales más afectados; la promoción de la participación social en programas y acciones colectivas de higiene y salubridad, así como en la gestión de la salud pública, para lograr mayor equidad y eficiencia; y la organización, supervisión y evaluación de la ejecución de todas las acciones de salud en su ámbito territorial, las de competencia directa y las de otros niveles del sistema delegadas a la jurisdicción local.

Figura N° 34: Salud Pública (11 constituciones)	
Articulación de las competencias provinciales y municipales, definiéndose con claridad las tareas a cargo del municipio y otorgando participación en la definición de la política sanitaria o en las acciones a realizar (Córdoba, Neuquén, Tierra del Fuego). *Participación o cooperación municipal con la provincia o la Nación*, sin definir competencias propias del municipio (Chaco, Río Negro, Salta, San Luis). *Atender y proteger la salud pública* (Catamarca y Santa Cruz). *Ejercicio del poder de policía, en concurrencia con la provincia* (Tierra del Fuego).	
Obligación de incluir en la estructura funcional un área de salud (La Rioja y Santiago del Estero).	

En la Figura N° 34 se observa que las constituciones provinciales otorgan a los municipios una participación menor en el tema salud pública. En general se la concibe como una responsabilidad de la jurisdicción provincial y en doce constituciones no se menciona a los municipios en relación con esta competencia. Se valoran positivamente todas las prescripciones que involucran al municipio con la salud pública, a pesar de la importante brecha que existe entre la realidad y la situación óptima. Las constituciones que más avanzan en esta línea son las de Córdoba, Neuquén y Tierra del Fuego, que delimitan las acciones municipales y provinciales. Es destacable también la inclusión del concepto ampliado de salud en la constitución chaqueña que, aunque mantiene el protagonismo del gobierno provincial en lo relativo a salud, da una amplia participación al municipio. Se valora negativamente lo contenido en la constitución de La Rioja y Santiago del Estero, por los motivos expresados en la parte final del punto 4.1. Los textos constitucionales sobre salud pueden consultarse en el Anexo N° 7.

4.4. Integración social y comunitaria

La expectativa respecto de un activo papel del municipio en la política social es reiteradamente mencionada por muchos autores. Si bien el nivel nacional es el que debe

municipio, modalidad que sólo debería utilizarse en circunstancias muy especiales. También se descarta la atención de los servicios de previsión social, por tratarse de una competencia que requiere ser prestada por el Estado Nacional[7], salvo que municipio actúe como agente del gobierno central. Los textos constitucionales sobre integración social y comunitaria pueden consultarse en el Anexo N° 8.

4.5. Cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental

Esta competencia se asume como una nueva responsabilidad municipal, en general asociada al interés de posicionar o reposicionar el territorio. El cuidado del ambiente debería ser una responsabilidad de todos los niveles de gobierno[8]: el Estado Nacional debería fijar los objetivos a cumplir, dictar la legislación de fondo y contribuir al financiamiento de las acciones sobre las áreas más vulnerables; el gobierno provincial tendría que asumir el cuidado del ambiente en regiones sin cobertura municipal o el abordaje de aquellas problemáticas que excedan el poder local, así como prestar asistencia técnica y otorgar respaldo institucional; la reglamentación de la legislación nacional en su ámbito geográfico y el ejercicio del poder de policía, deberían ser atribuciones exclusivas de los municipios.

Figura N° 36: Cuidado del ambiente y mejoramiento de la calidad ambiental (11 constituciones)	
Protección y conservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y la polución ambiental, la preservación de los recursos naturales, el patrimonio natural o el paisaje (Catamarca, Córdoba, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán). *Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre protección del ambiente y/o ejercer el poder de policía* (Chaco, Chubut, San Luis, Tierra del Fuego). *Salud ambiental* y en este caso prevé *la participación del municipio en la definición de políticas provinciales* (Chaco). *Establece derechos y deberes de la población respecto del ambiente* (Chaco y Chubut). *Coopera con el gobierno provincial o nacional* (Salta).	⇧

Resulta preocupante que un tema tan trascendente como el cuidado del ambiente no haya motivado a los legisladores[9] a incluir masivamente esta competencia entre las potestades municipales, más aún si se considera el insuficiente desempeño en el ejercicio del poder de policía que hasta ahora mostraron los gobiernos nacional y provinciales. No obstante, es muy alentador que tres constituciones (La Rioja, Santiago del Estero y Salta), que no habían incluido el tema ambiental entre las atribuciones municipales en sus reformas de 1986, lo han hecho en las nuevas versiones de 1997 y 1998. Los textos sobre medio ambiente pueden consultarse en el Anexo N° 9.

[7] Esto se debe a la importancia económica de la competencia, a la movilidad de los aportantes y beneficiarios, etc.

[8] Al respecto ver IEIMA, 1994.

[9] Se entiende que las constituciones de Entre Ríos, Neuquén, Misiones y Santa Fe nada digan sobre la competencia municipal sobre el cuidado del ambiente porque fueron sancionadas cuando la temática no era socialmente considerada como prioritaria (entre 1933 y 1962). Lo que resulta incomprensible es el olvido en 7 de las 18 constituciones sancionadas a partir de 1984.

4.6. Seguridad

La seguridad, en cuanto a evitar la existencia de peligro o riesgo en construcciones y lugares de acceso público, es una competencia tradicional del municipio. En épocas recientes han surgido opiniones[10] relativas a la conveniencia de acercar la policía local (prevención de delitos comunes en el área urbana y la rural circundante) al ámbito municipal y comunitario, quedando a los estados provinciales aquellas funciones policiales que requieren de una mayor escala o su ejercicio en áreas interurbanas (policía antimotines, capacitación policial, cuatrerismo, servicios de inteligencia, bases de datos). Sin embargo, la descentralización de las funciones policiales, debería prestar especial atención al tamaño de los municipios y al complejo entramado del delito argentino. De lo contrario, se corre el riesgo de oponer fuerzas de muy distinta magnitud, lo que sólo contribuirá al empeoramiento de la situación actual.

Figura N° 37: Seguridad (9 constituciones)	
Competencia en seguridad, en general acotada a los lugares públicos, construcciones, edificios, tránsito, transporte (Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán). *Dictar ordenanzas y reglamentos sobre seguridad, en general acotadas a las construcciones* (Corrientes, Chaco, La Pampa, Neuquén, San Luis, Santa Cruz). *Ejercer el control del cumplimiento de las normas de seguridad, previendo incluso el uso de la fuerza pública y la aplicación de graves sanciones* (Chaco, Jujuy, Santa Cruz).	⇧

Figura N° 38: Uso de la fuerza pública (15 constituciones)	
Creación y organización de la Policía Municipal (Jujuy, Neuquén, San Juan, Tierra del Fuego). *Solicitar el uso de la fuerza pública*, el que no podrá ser negado; la mayor parte de las veces esto se prescribe como la obligación provincial de prestarla en caso de ser solicitada por los municipios (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán).	⇧

Como se observa en la Figura N° 37, las referencias a la **seguridad** contenidas en las constituciones provinciales están más ligadas a la regulación y control de medidas preventivas de accidentes (en los lugares y espectáculos públicos, en los locales de venta e industrias, en la construcción, en los ámbitos laborales) que al mantenimiento del orden público, y a la prevención y represión de delitos. Esto se corrobora con las prescripciones respecto del **uso de la fuerza pública**. La mayoría de las constituciones establece el deber del gobierno provincial de prestar el auxilio de la fuerza pública ante la solicitud de los gobiernos locales, de lo que se desprende que la fuerza pública no

[10] Además de las opiniones académicas, mencionadas en el Capítulo 2, a título de ejemplo se menciona el proyecto presentado por la Comisión de Reforma Legislativa en 1998 (Diario RosarioNet, miércoles 29/7/98) que propone que los intendentes de Rosario y Santa Fe sean designados jefes de los cuerpos policiales municipales; los cambios implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con los Consejos Barriales en los cuales "los vecinos discuten con los comisarios la política de prevención" (Página 12-25/10/98); o el Decreto 328/97 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que instituye, en forma experimental, el defensor de la seguridad y los foros comunitarios (Granillo Fernández y Bibiloni, 1998).

depende del gobierno local, sino de una instancia superior (provincial o nacional). Las menciones a la creación de la policía municipal, contenida en sólo cuatro constituciones, parecen circunscribir su actuación a faltas o contravenciones (delitos menores); la más explícita es la constitución de Neuquén que indica que el municipio puede "imponer sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones; secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías...". Considerando que estas mismas constituciones también hacen referencia a la obligación del gobierno provincial de prestar el uso de la fuerza pública cuando las municipalidades lo requieran, es probable que la referencia a la policía municipal esté relacionada con los cuerpos de inspectores civiles no armados (generalmente dependiendo de Inspección General o denominación similar). Todas las prescripciones constitucionales descriptas se valoran positivamente porque contribuyen al objetivo deseado, aunque aún estén muy lejos de la descentralización policial.

Figura N° 39: Restricciones a la libertad individual (9 constituciones)	
Solicitar orden de allanamiento judicial (Córdoba, Corrientes, Chaco, San Luis, Jujuy, Neuquén, Mendoza, Santa Cruz). *Imponer sanciones de arresto* (Córdoba, Santa Cruz).	⇧
Allanamiento de domicilio (Corrientes, Jujuy, Mendoza). *Tener a su cargo las cárceles de detenidos* (Buenos Aires).	⇩

Respecto de las competencias locales para restringir las libertades individuales, el allanamiento de domicilio puede hacerse, en la mayoría de los casos, pidiendo previamente la orden judicial de allanamiento. Se valora negativamente la potestad municipal de poder prescindir de esta autorización judicial, posibilidad contemplada en Corrientes, Jujuy y Mendoza. Las razones invocadas mayoritariamente para allanar un domicilio son la seguridad, la salubridad, la higiene pública, así como posibilitar el cumplimiento de las sanciones establecidas por la autoridad municipal, tales como la demolición de bienes inmuebles o el secuestro, decomiso y destrucción de los bienes muebles. El arresto, mencionado sólo por Córdoba y Santa Cruz, se establece como una sanción a faltas o contravenciones y no en relación con la detención de delincuentes. Una única constitución, la de Buenos Aires, indica como competencia municipal "tener a su cargo (...) las cárceles locales de detenidos"; llama la atención que se haya mantenido esta competencia con la reforma constitucional de 1994 mientras contemporáneamente los detenidos eran alojados en las comisarías urbanas, dependientes de la Policía Provincial, o en cárceles del Servicio Penitenciario Provincial. Nada dicen las constituciones provinciales de ejercer el control local de agencias de seguridad e investigación privada, actividad de vital importancia para la seguridad local. Los textos constitucionales sobre seguridad pueden consultarse en el Anexo N° 10.

4.7. Regulación

La regulación de la vida comunitaria es una vieja competencia municipal; lo que ha variado, en los últimos tiempos, es el objeto de la misma. Por citar sólo algunos de los cambios, la regulación de la moralidad pública ha dejado lugar al control de ruidos molestos, y de la seguridad interna y en las inmediaciones de los espacios de

esparcimiento público; o el control bromatológico y la defensa de la competencia y del consumidor, que se han tornado más necesarias que resolver el abastecimiento urbano. Accesoriamente, la política de privatizaciones llevada a cabo a partir de los '90 en los estados nacional, provinciales y municipales, incorpora un nuevo espectro de competencias municipales: la del control de los servicios públicos prestados por empresas privadas o concesionarias. En este aspecto correspondería aplicar el criterio de subsidiariedad por el cual el gobierno municipal debería asumir el control y aplicación de sanciones de los servicios públicos prestados en su jurisdicción[11] y convertirse en agente del nivel provincial o nacional cuando la complejidad, ámbito territorial o pautas contractuales indiquen la necesidad de involucramiento de estas jurisdicciones. Los autores señalan, reiteradamente, la necesidad de modificar la política de financiamiento de la demanda y propician el reemplazo por sistemas de financiamiento de la oferta[12] en los que la prestación podría estar a cargo de ONGs, empresas privadas, cooperativas, etc. En este caso, también correspondería al gobierno local regular y controlar las prestaciones que se solventen con fondos públicos. También el municipio debe tener participación en la regulación del ambiente y trabajo, para adaptar las pautas generales determinadas por el gobierno central y provincial a las características particulares de cada región.

Respecto del ejercicio efectivo de la regulación, cada una de las etapas involucradas (definición, difusión, control, juzgamiento y sanción) debe tener un importante desarrollo y un adecuado sustento jurídico. La pirámide invertida permite graficar la cantidad óptima de esfuerzos y acciones de cada etapa: extremar los cuidados en el consenso previo y en la técnica legislativa (incluyendo, si es posible, incentivos positivos a su cumplimiento), hacer hincapié en la difusión, mejorar las actividades preventivas, capacitar a los agentes de control para la tarea preventiva y punitiva, y contar con un sólido asesoramiento jurídico, tanto en la etapa de juzgamiento como en la de aplicación de las sanciones. Con este esquema, sólo un pequeño porcentaje de las acciones involucradas debe llegar a la última etapa y en ese caso las sanciones, ajustadas a derecho, emitidas en tiempo y forma y adecuadamente publicadas, alimentan la percepción pública del efectivo ejercicio de la facultad de regulación estatal.

El análisis de las constituciones provinciales (Figura N° 40) nos revela que casi no se mencionan competencias municipales en relación con la defensa del consumidor. Son valoradas positivamente tres de las cartas más recientes[13], que mencionan la participación municipal en los órganos de control de los servicios públicos y la creación de comisiones para reprimir las distorsiones de los mercados. Se destaca particularmente la redacción utilizada por Santa Cruz, por lo comprehensiva de un concepto amplio de defensa del consumidor.

[11] Lo que seguramente será más factible en las concesiones que el mismo municipio haya realizado, en tanto lo prevean los pliegos.

[12] Para clarificar este concepto cabe citar, como ejemplo, el tratamiento de los adictos a las drogas. El financiamiento de la demanda implica que el Estado se hace cargo de la totalidad de los gastos que requiere su sostenimiento (alquileres, salarios del personal, honorarios, medicación, mantenimiento edilicio, etc.). Se opta por el financiamiento de la oferta cuando se entrega un subsidio por enfermo a las ONGs que se encargan de su rehabilitación. El control de calidad de la prestación que recibe el paciente en esta institución prestadora debe realizarlo el Estado. En este trabajo se sugiere que ese control sea realizado por el municipio, salvo situaciones de limitaciones técnicas, en cuyo caso debería recibir la asistencia técnica pertinente de las otras jurisdicciones.

[13] Chaco y Santa Cruz fueron sancionadas en 1994 y Santiago del Estero en 1997.

Figura N° 40: Defensa del Consumidor (4 Constituciones)	
Participación de los municipios interesados en los órganos de control de los servicios públicos (Chaco y Salta). *Crear comisiones especiales permanentes*, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, etc. que colaboren con las autoridades en la *prevención y represión de todo abuso del poder económico o que tienda a eliminar la competencia* (Santa Cruz)	⇧
Control de precios de los artículos de primera necesidad, cuando sea dispuesto por la autoridad competente (Catamarca).	⇩

En tanto Catamarca, sancionada en 1988, menciona la colaboración municipal en el control de precios de artículos de primera necesidad. Si bien esta atribución estaba en consonancia con la política nacional de entonces, repetidas experiencias han demostrado la ineficacia de este tipo de medidas, por lo que se valora negativamente esta competencia.

Figura N° 41: Regulación (6 constituciones)	
Regula planes urbanísticos y edilicios ó elabora planes reguladores o de remodelación (Córdoba, Corrientes, Río Negro, Santa Cruz) *Regula los cementerios y los servicios fúnebres* (Salta). *Ejerce todos los actos de regulación, administración y disposición de los bienes del dominio público* o privado municipal (T. del Fuego)[14].	⇧

En las constituciones provinciales, el vocablo regulación es poco mencionado en relación con el municipio. Mayoritariamente aparece asociado a planes edilicios o de remodelación, y en un único caso a los cementerios y servicios fúnebres.

Figura N° 42: Poder de policía municipal (18 Constituciones)	
Dictar el Código de Faltas u ordenanzas y reglamentos sobre contravenciones y establecer sanciones (Jujuy, San Juan, San Luis). *Ejercer el poder de policía, inspeccionar y exigir el cumplimiento de las normas* (Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, San Luis, Tierra del Fuego) incluso en los establecimientos de utilidad nacional o provincial (Chubut). *Crear y organizar tribunales municipales de faltas* o similares con competencia en materia contravencional para el juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del poder de policía municipal (Catamarca, Córdoba, Chaco, Corrientes, Chubut, Jujuy, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán). *Imponer sanciones* (multas, clausuras, demolición de construcciones, secuestro, destrucción, decomiso de mercaderías (Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Corrientes, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Cruz).	⇧
Impedir la clausura o decomisos de instalaciones y equipos de medios de difusión, para no restringir el ejercicio de la libertad de expresión (Salta y Santiago del Estero).	⇩

Más tradicional es el uso de la expresión "poder de policía", generalmente asociada a la "facultad de imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales, con la finalidad de salvaguardar la seguridad, salubridad y moralidad públicas contra los

[14] Esta parece una competencia innata al ejercicio del derecho de propiedad/disposición de los bienes municipales.

ataques y peligros" (Gordillo, 1980)[15]. Dentro de este marco se mencionan, aunque con diversas frecuencias, las distintas etapas de esta atribución: el dictado de la legislación, el ejercicio de la tarea de control, el juzgamiento de las faltas y la aplicación de sanciones. Si bien las constituciones mencionan extensamente la competencia de dictar ordenanzas y reglamentos sobre distintas áreas de la dinámica social, se pone escaso énfasis en la elaboración de códigos de faltas[16], como elemento ordenador y de transparencia del andamiaje jurídico regulatorio de la actividad vecinal. Respecto del juzgamiento, es reiterada la autorización de crear juzgados o tribunales de faltas, así como la atribución de aplicar sanciones. La existencia de estas instancias administrativas son positivas (en tanto se conserva la apelación judicial) porque reducen la presión sobre el sistema judicial y aceleran los plazos de resolución. En las constituciones de este grupo, se valoran negativamente las prescripciones de Salta y Santiago del Estero que, por buscar un objetivo meritorio, generan confusión en la política regulatoria[17].

La concepción de la regulación que prevalece en las constituciones argentinas resulta insuficiente para hacer frente a los requerimientos actuales y la importancia creciente de esta función. Es probable que este excesivo énfasis en las etapas de juzgamiento y sanción y la escasa preocupación por las primeras etapas, convierta a la justicia de faltas en un espacio de excesiva recepción de intervenciones y alta vulnerabilidad pública, por la escasa capacidad de resolución y fragilidad jurídica de sus actuaciones, ambas cosas atentatorias de un efectivo poder regulatorio. Los textos constitucionales sobre regulación pueden consultarse en el Anexo N° 11.

[15] Gordillo (1980) cita y critica duramente esta concepción. Sostiene lo peligroso que es para el ejercicio de la libertad individual este apego a lo ortodoxo o a la comodidad normativa. Por ello aconseja invertir el principio, de modo que en "lugar de establecer un principio general de coacción y poder estatal ("policía", "poder de policía") al que luego se le buscarían restricciones en los derechos individuales de los habitantes, lo correcto es, en los sistemas constitucionales que estructuran positivamente a su Estado como "Estado de derecho" sentar la premisa opuesta, de que el principio general establecido son los derechos individuales, a los que luego, en los casos concretos y por expresa determinación de la ley, se les encontrarán restricciones y limitaciones en la eventual coacción estatal".

[16] Sólo Jujuy, en su artículo 190 inc. 13 dice: "Las municipalidades tienen las atribuciones (...) siguientes (...): Dictar el código de faltas y establecer sanciones progresivas".

[17] Esta disposición puede llevar favorecer sectorialmente a los medios de comunicación que podrían dejar de pagar sus impuestos, funcionar en espacios físicos inadecuados y sin habilitación, no respetar las pautas de convivencia, etc. amparados en una disposición que pretende defender el ejercicio de la libertad de expresión. Se debería dar al sector igualdad de trato y dirimir en la esfera judicial, en juicios sumarísimos, el abuso de autoridad en detrimento de la libertad de expresión.

Capítulo 5

Inclusión constitucional de las nuevas modalidades de gestión en los municipios: ¿Cómo hacer?

La determinación constitucional de las competencias de los municipios no sólo requiere definir las áreas en las que deberían actuar, sino también orientar respecto de la modalidad más adecuada para desempeñar la tarea. Es prioritario, por tanto, resolver equilibradamente ambas perspectivas. En este capítulo se estudian las referencias que contienen las constituciones provinciales respecto de los principios de gestión que deberían orientar la nueva administración municipal. Muchos de estos principios no son novedosos y se asientan en la más pura tradición burocrática; otros, en cambio, derivan de comprender y adaptar la gestión local a los nuevos paradigmas de la comunidad. Aunque con objetivos distintos –y fuertemente influidos por ellos- algunos de estos principios fueron adoptados tempranamente por la gestión empresaria en su afán por sobrevivir y crecer en el hipercompetitivo y cambiante contexto actual. Los legisladores provinciales y las autoridades locales pueden aprender del camino ya recorrido por la ciencia administrativa en el sector privado, a fin de aplicar las herramientas que sirvan al fortalecimiento del gobierno y sabiamente desechar aquellas que –diseñadas para otros fines- pueden hacer peligrar su orientación hacia el interés general.

Respecto de la exposición, se utiliza el mismo criterio del Capítulo 4. Al abordarse cada tema se realiza una somera reseña de las nuevas tendencias. Luego se incluyen uno o más cuadros que sintetizan la modalidad de gestión que los legisladores prescribieron para el municipio; en ellos se agrupan y señalan, con una flecha ascendente, las disposiciones normativas que concuerdan o contribuyen al modelo de gestión propuesto en el Capítulo 2, aunque aún estén distantes de la situación óptima; por el contrario, se indican con una fecha descendente las disposiciones normativas que se alejan del mismo. En último término se comentan críticamente los contenidos constitucionales.

5.1. Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil

El establecimiento de nuevos vínculos entre el gobierno y la sociedad civil es el producto de un cambio de concepción de la política, ahora más dialogadora y negociadora, que reemplaza la vinculación verticalista por relaciones horizontales entre el gobierno, y los vecinos, las empresas y las ONGs.

La horizontalidad posibilita disminuir la brecha entre lo que espera la comunidad del municipio y el desempeño efectivo del mismo, distancia que se constituye en una fuente permanente de conflicto y que, por lo tanto, atenta contra la eficiencia. El fomento de la cooperación, el compromiso y la responsabilidad de los vecinos, sumado a la apertura del gobierno local para compartir el poder decisorio y la información, pueden contribuir a disminuir esa brecha. No obstante, es fundamental que el municipio instituya mecanismos que garanticen el acceso a la participación de los grupos minoritarios y marginales y se evite el copamiento de las instancias participativas (y decisorias) de los grupos de interés más dinámicos, de modo que el acercamiento del gobierno a algunos sectores no lo aleje de otros. Del mismo modo, el diseño de los mecanismos participativos debe resguardar al municipio del riesgo de la parálisis total, derivada del

predominio de la deliberación permanente. La implantación de mecanismos sistemáticos de información y de consulta popular pueden constituirse en las primeras herramientas a aplicar en esta senda de acercamiento a la comunidad local.

Esta horizontalidad también implica que no siempre es el Estado el que da y el ciudadano el que pide y recibe. El abordaje de los grandes problemas comunitarios (desempleo, insalubridad, inseguridad, inaccesibilidad de la educación y la salud) sólo es posible a través de la aplicación de soluciones innovadoras que -basadas en la participación de las familias, los trabajadores, el sector empresario, el educativo y las organizaciones vecinales- permitan disminuir los costos, aumentar la efectividad de las acciones y reemplazar la lógica de la petición. La participación de los usuarios y otros beneficiarios en los distintos programas, los hace más eficientes, permite una mayor sostenibilidad y un mejor intercambio de información (TheWorld Bank, 1998). Sin embargo, para que la participación ciudadana y la eficiencia sean objetivos sinérgicos entre sí, es fundamental *"vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar de su financiamiento"* (Finot, 1998, 135).

La institucionalización de la participación de los usuarios (información, consulta, concertación y partenariat) en relación con las diversas etapas de la regulación de los servicios públicos en manos de empresas privatizadas, puede resultar muy adecuado tanto en los aspectos operativos (multiplica a los "agentes" de control) como contrapeso a la posible connivencia entre las empresas y los inspectores (López y Felder, 1997). En la misma línea, las relaciones horizontales permiten disminuir el uso discrecional del poder estatal municipal, en especial en algunas regiones del país, dónde los mecanismos de cooptación política encuentran en la instancia local su fortaleza primigenia. La implantación de mecanismos de mayor transparencia y el establecimiento de normas y controles eficaces desde otros poderes o jurisdicciones, contribuyen a disminuir el poder de estas estructuras, al tiempo que permiten sentar las bases para una lucha más efectiva contra la corrupción.

El análisis de las constituciones provinciales revela la inclusión de diversos mecanismos de comunicación del gobierno municipal con la sociedad civil. Ellos pueden reunirse en tres grandes grupos: la información o publicidad de los actos de gobierno (que incluye el control de las cuentas públicas), las formas de democracia semidirecta y la participación ciudadana.

Figura N° 43: Publicidad de los actos de gobierno (16 constituciones)	
Publicar el estado de ingresos y egresos y una memoria (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Jujuy, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, San Luis, Tierra del Fuego, Tucumán). *Dar publicidad de todos sus actos* (Buenos Aires, Mendoza, Salta, Tierra del Fuego, Tucumán). *Se establece que todos los actos del estado municipal son públicos* (Córdoba, Chubut, Jujuy, Río Negro, Tucumán). *Publicar toda adquisición y enajenación de los bienes municipales y demás contratos susceptibles de licitación* (Santa Cruz, Tierra del Fuego). *Publicar la convocatoria a electores para toda elección municipal* (San Luis). *Publicar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante* (San Luis). *Incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos* (Chubut).	⇧

La información de los actos de gobierno (Figura N° 43) no se menciona en siete constituciones e incluye reducidas obligaciones en muchas otras. La dimensión más mencionada es la publicidad con relación al manejo del dinero público. En general se establece la obligatoriedad de publicar periódicamente los ingresos y gastos[1] y de elaborar una memoria y balance anual. En cinco constituciones se avanza prescribiendo la publicidad de todos los actos de gobierno. No obstante, en particular en las constituciones más antiguas, la publicidad de "todos" sus actos parece circunscribirse a su detalle en la memoria anual. Más realistas y mejor definidas respecto de este punto son las cartas de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que indican una publicación frecuente de aquellos actos oficiales que se relacionen con la percepción e inversión de la renta, en especial los contratos susceptibles de licitación, y establecen la nulidad del acto que no se ajuste a ello. Otra prescripción que contribuye a obtener información de la gestión municipal es la fórmula utilizada por cinco provincias al establecer que todos los actos del estado municipal son públicos. Ello implica que los vecinos, lo que comprende a la prensa, tienen el derecho de solicitar información sobre cualquier actuación del municipio y a que ésta la sea concedida. Una única constitución, Chubut, establece que incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos de gobierno

Figura N° 44: Control de las cuentas públicas (20 constituciones)	
Someterse a los controles del Tribunal de Cuentas u organismo similar de la provincia (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Cruz). *Establecer el Tribunal de Cuentas Municipal, en el caso de municipios con carta orgánica, y someterse a la competencia del organismo provincial, para los municipios que no lo hubieren creado* (Córdoba, Chubut, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego).	⇧
Establecer el Tribunal de Cuentas Municipal, en caso de municipios con carta orgánica, *y solicitar* al organismo provincial *el control de legitimidad* (Río Negro). *Control a cargo del Concejo Deliberante*, salvo en caso de intervención, situación en la que el Tribunal de Cuentas provincial tendrá a su cargo el contralor (La Pampa). *Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) tribunales de cuentas regionales*, asegurando en éstos la representación de todos los departamentos (La Rioja).	⇩

La sociedad también utiliza el control externo como medio para hacer públicos los actos de gobierno (Figura N° 44). Mencionado por 20 constituciones, éste adopta dos formas principales: la más numerosa (12 casos) deposita la exclusividad del control externo en el Tribunal de Cuentas provincial; la otra (6 casos) permite que los municipios con autonomía institucional tengan un órgano municipal de fiscalización de cuentas, en tanto el tribunal provincial conserva el control sobre los municipios que no lo hubieren constituido. El fundamento del control es la existencia de intereses contrapuestos, que no se garantiza en dos situaciones que se valoran en forma negativa: en uno, interviene la instancia de control (la provincial, al tratarse de un municipio que no ha creado su propio órgano de contralor) sólo si el municipio "lo solicita"; en otro caso, el control habitual lo hace el Concejo Deliberante. Tampoco se aprueba la inclusión en la carta orgánica -que es un acto jurídico de una única jurisdicción- de la obligación de constituir un organismo "regional" de control. Esa atribución corresponde al gobierno

[1] En los pocos casos en los que se especifica la frecuencia, ésta es mensual, trimestral o semestral.

provincial o a un conjunto de municipios que así lo convengan y, en tales casos, la obligación municipal se limitaría a designar y enviar representantes al mismo.

Las constituciones y luego las cartas orgánicas deben extremar los cuidados al definir los mecanismos de funcionamiento y selección de los responsables de los órganos de control municipales. Los casos más interesantes son los que prescriben la obligatoriedad de expedirse cada seis meses sobre la correcta administración de los caudales públicos municipales (Río Negro) y la elección directa con representación de la minoría (Córdoba). Sin embargo, aún parecen insuficientes las condiciones de desempeño de éstos entes para constituirse en un auténtico control externo.

Figura N° 45: Formas de democracia semidirecta (18 constituciones)	
Derecho de iniciativa de proyectos legislativos sobre asuntos de competencia municipal (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego). *Posibilidad de reformar la carta municipal por iniciativa popular* (Salta). *Referéndum o consulta popular o plebiscito sobre asuntos de interés comunal* (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz) *pudiendo ser vinculante* (Santiago del Estero). *Derecho de los electores de ser consultados respecto de modificaciones de los límites territoriales del municipio* (Neuquén, Río Negro, San Juan). *Obligación de someter a consulta popular el fallo de remoción del intendente -por responsabilidad política- emitido por el Concejo* (San Juan). *Obligación de llamar a referéndum al contraer empréstitos o dar concesiones en situaciones especiales* (Chubut). *Derecho de revocatoria o destitución de autoridades municipales* (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Sgo. del Estero). *Obligación de asegurar*, en las cartas orgánicas, *las audiencias públicas* (La Rioja).	⇧

Muy difundidas, al menos en las prescripciones constitucionales, son las formas de democracia semidirecta (Figura N° 45). El derecho de iniciativa de proyectos de ordenanzas para su discusión por el Concejo Deliberante está prescrito en 19 constituciones; incluso Salta la establece como una posibilidad para reformar la carta municipal. La consulta popular o el referéndum para el tratamiento de temas de especial importancia para la comunidad son mencionados en 18 constituciones; en Santiago del Estero se contempla la consulta popular vinculante. Algunas cartas prescriben mecanismos de consulta a la población ante casos especialmente definidos y de particular impacto para la comunidad: Neuquén, Río Negro y San Juan, en anexiones o escisiones de municipios, San Juan cuando el Concejo Deliberante hubiere dispuesto la remoción del Intendente, Chubut para contraer empréstitos u otorgar concesiones de servicios que excedan los parámetros normales Menos mencionado es el derecho de revocatoria para remover a los funcionarios electivos, incluido en menos de la mitad de las cartas. La obligación de asegurar las audiencias públicas sólo es indicada por La Rioja. Es de suponer que el ejercicio efectivo de estos mecanismos se incrementará sustancialmente conforme se fortalezca el sistema de gobierno democrático en general.

Figura N° 46: Participación ciudadana (16 constituciones)	
Reconocer e impulsar la constitución de organizaciones vecinales (Catamarca, San Juan, San Luis*) fomentando la participación ciudadana* (Chaco, Neuquén, Salta, Tierra del Fuego) *en la gestión municipal* (Córdoba, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero). *Asegurar la participación de los vecinos (*Salta*) que pudieran ser afectados en sus intereses* (Córdoba) *o en la gestión de los intereses públicos* (Jujuy). *Crear organismos representativos de los distintos sectores de la comunidad, para consulta y asesoramiento de los poderes públicos en el campo económico y social* (Formosa, San Luis, Santa Cruz). *Fomentar la integración de los usuarios en la prestación de servicios públicos y construcción de obras* (Río Negro). *Fiscalización de la obra pública municipal* (Buenos Aires, Río Negro). *Promover la formación de entidades comunitarias para sus relaciones con la autoridad municipal* (Jujuy) *o comisiones honorarias para desempeñar funciones que le sean encomendadas por el gobierno local* (Mendoza).	⇧
Dar participación a los mayores contribuyentes en aumentos o creación de nuevos impuestos (Buenos Aires).	⇩

La participación ciudadana es mencionada en 16 constituciones, asociada a diferentes formas (Figura N° 46). La más usual es la derivada del fortalecimiento de las organizaciones vecinales y en varios casos se explicita la cooperación de éstas con la gestión municipal. En otras constituciones esta participación se concibe como una relación individuo-municipio, no organizada a través de las asociaciones vecinales. Las cartas de Formosa, San Luis y Santa Cruz promueven la formación de instituciones cuyos miembros representen a distintos sectores de la comunidad (empresarios, sindicales, profesionales, culturales, educativos, de consumidores, etc.) para que asesoren al gobierno local en asuntos económicos y sociales. En casos aislados, se prescribe la fiscalización de los vecinos de la obra municipal y la integración de los usuarios en la prestación de los servicios públicos. Se valora negativamente la atribución del gobierno local bonaerense de seleccionar a los futuros votantes de las modificaciones tributarias, pudiendo reemplazarse esta figura por mecanismos más democráticos.

Como comentario general, se observa una desproporción entre las prescripciones constitucionales que fomentan el vínculo entre la sociedad civil y el municipio, que puede influir en el ejercicio efectivo de cada uno de los temas abordados. En tanto la obligatoriedad de la información constante sobre aspectos sustantivos de la gestión local, la garantía de accesibilidad a la misma y el control externo sigan siendo mecanismos débiles, las otras instancias de participación ciudadana, incluso la aplicación de figuras como la consulta popular, pueden estar vacías de contenido, al no estar fundadas en un conocimiento adecuado del tema sobre el que se pide opinión. Por lo tanto, sin bien son plausibles las inclusiones masivas de las formas de democracia semidirecta y las distintas alternativas de participación ciudadana, deben reforzarse las acciones que aseguren un importante acceso a la información sobre los actos de gobierno y un control externo independiente y profesional. Los textos constitucionales referidos a estos temas se incluyen en los Anexos N° 12 y 13.

5.2. Nuevo gerenciamiento del municipio

Los actuales desafíos del municipio requieren cambios profundos en el estilo y la modalidad de gerenciamiento. La gestión predominante, orientada a la propia reproducción del aparato municipal, debe emprender la transformación hacia un gobierno local más autónomo, más responsable y más integrado a su entorno. En este proceso colaboran factores intangibles como la visión, el liderazgo, la capacidad de generar equipos de trabajo y el compromiso de las máximas autoridades municipales, así como las características culturales de la población, el perfil del empresariado y la fortaleza del tercer sector. A pesar del importante peso y la escasa posibilidad de operar con efectividad sobre muchos de estos factores, es indudable la existencia de otros sobre los que se puede incidir de modo de fortalecer los procesos de cambio.

En este sentido, la gestión presupuestaria debe dar un giro sustancial. El enfoque exclusivo en el pasado[2] debería reemplazarse por presupuestos que cuantifiquen y prioricen políticas y sean herramienta de uso cotidiano para la toma de decisiones. Del mismo modo, una administración estratégica contribuye al aumento de la productividad, fija objetivos, controla resultados, previene el derroche y potencia las acciones reorientándolas hacia la meta predeterminada. Los grados sucesivos de madurez permiten involucrar en este proceso, paulatinamente, no sólo al personal municipal sino a distintos sectores sociales. Esta modalidad de gestión, requiere recursos humanos más capacitados y con flexibilidad para desarrollar funciones distintas, cambiantes y más orientadas al servicio y a la relación interpersonal.

El nuevo gerenciamiento debe tender a una mayor correspondencia fiscal, de modo de reemplazar la constante solicitud de transferencias adicionales por la preocupación de mejorar la recaudación propia y aplicar correctamente los recursos. Asimismo, debe aumentar la responsabilidad presente y futura para lo cual debe limitarse la posibilidad de acceso al endeudamiento.

También se hace prioritario que el nuevo gerenciamiento sea creíble y confiable, y son variadas las acciones que desde el derecho y la política pueden emprenderse en pos de un gobierno más transparente. A título de ejemplo, en especial respecto de los que manejan fondos públicos o deciden su aplicación, pueden establecerse la obligación de declarar sus bienes, los de su cónyuge y personas a cargo, periódicamente y al inicio y al final de la gestión, con justificación patrimonial de los incrementos; la responsabilidad solidaria por perjuicios derivados del incumplimiento de pautas de contratación (e.g. licitaciones públicas en caso de superar determinados montos); la obligación de responder a las interpelaciones del cuerpo deliberativo, etc.

Como se observa en la Figura N° 47, si bien todas las constituciones provinciales hacen referencia a distintos aspectos de gerenciamiento del gobierno local, son aisladas las expresiones que reflejan una concepción orientada a resultados. El estilo de gestión administrativista predomina en la mayor parte de las disposiciones relativas al presupuesto, que lo conciben como un instrumento que se elabora, se aprueba y se olvida hasta la preparación del nuevo. Sólo la provincia de Jujuy parece poner la mirada en el futuro al elaborar el presupuesto “en función de los objetivos y planes comunales”. Son muy escasas las constituciones que hacen referencia a herramientas de gestión: algunas (4) prescriben principios de administración municipal e incluyen entre ellos la

[2] La modalidad habitual de confección de presupuestos municipales es trabajar sobre el del año anterior, reproduciéndo los montos de la mayor parte de las partidas.

descentralización, la eficiencia, la austeridad, la sencillez en su trámite, la determinación de plazos para expedirse, o expresan la necesidad de desarrollar la actividad conforme a criterios técnicos; son aisladamente incorporados instrumentos como los sistemas de contabilidad (1), el control de gestión y la evaluación de los resultados (1), así como las referencias a proporciones o topes máximos a los gastos salariales o de funcionamiento (3); un grupo reducido (5) prescribe la descentralización de funciones provinciales a los municipios, a veces por decisión exclusiva de la provincia y otras, previo convenio entre partes.

Figura N° 47: Gestión presupuestaria y administrativa (21 Constituciones)	
Sancionar anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, E. Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego), *considerándose prorrogados los últimos vigentes, en caso de imposibilidad* (Buenos Aires, Chaco). *Formular el presupuesto en función de los objetivos y planes comunales y de la política que sobre la materia establezca el gobierno de la provincia* (Jujuy). *La Provincia establece principios de disciplina fiscal y puede disponer la intervención del municipio cuando el déficit pueda comprometer la estabilidad financiera* (La Rioja) *y no se presten adecuadamente los servicios públicos* (Salta). *Hacer prevalecer, en la administración municipal, los principios de descentralización* (La Rioja), *eficiencia y economía* (Jujuy), *centralización normativa, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad de las normas o actos* (Río Negro), *verdad, celeridad, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación de quienes pudieran verse afectados en sus intereses* (Córdoba). *Controlar los gastos de funcionamiento: propender a que los gastos de funcionamiento, incluyendo nóminas salariales y cargas sociales, no superen el 50% de los ingresos totales permanentes* (Tierra del Fuego), *que los gastos a realizarse en obras y prestación de servicios no podrán ser inferiores al 50% de los recursos* (Tucumán) *o que los gastos salariales guarden una adecuada proporción con los recursos* (Jujuy). *Desarrollar la actividad preferentemente conforme a criterios técnicos* (Corrientes y Santa Cruz). *Observar un régimen uniforme de contabilidad que represente fielmente el estado de ejecución del presupuesto y su situación patrimonial (*Jujuy). *Organizar el control de gestión y evaluación de resultados de la gestión municipal* (Chaco). *Convenir con la provincia la descentralización* (Sgo. del Estero, Río Negro, Neuquén, La Pampa) *en especial la descentralización operativa de la gestión y ejecución de obras y servicios que se ejecuten o presten en su ejido, para lograr mayor eficiencia* (Córdoba, Chaco, Santa Cruz, Tierra del Fuego).	⇧

Otro de los importantes estímulos al gerenciamiento municipal responsable es el límite al endeudamiento (Anexo N° 15). La mayor parte de las constituciones lo autorizan, previa aprobación del Concejo Deliberante, con destino a obras públicas y/u objetos determinados, y cuyos servicios no superen el 25% de los recursos ordinarios afectables. En la práctica, estos topes son altísimos, si se tiene en cuenta que los empréstitos deben permitir "adelantar" las inversiones y que la proporción destinada a la misma no supera el dígito en la mayoría de los municipios. Esta permisividad en materia de endeudamiento municipal, históricamente incluida en las constituciones argentinas, recién se ha efectivizado a partir del acceso al crédito de los gobiernos locales con posterioridad a la estabilización económica (Artana, López Murphy y Navajas, 1997).

Figura N° 48: Transparencia y responsabilidad de los funcionarios (15 constituciones)	
Obliga a los concejales, intendentes y otros funcionarios municipales a manifestar sus bienes, antes de acceder a sus cargos (San Juan,) *y al cesar en ellas* (Jujuy, San Luis, Tierra del Fuego). *Prohibe que el intendente , los concejales (a veces, todos los funcionarios) representen, gestionen, patrocinen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio, bajo sanción de destitución o exoneración* (Chubut, Formosa, Salta). *Prohibe acumular dos o más empleos públicos* (Formosa, Salta) *Declara la incompatibilidad del cargo de intendente con todo otro cargo público* (Chubut). *Establece la responsabilidad de los funcionarios y empleados municipales por los actos definidos y penados por la ley y por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento de sus deberes* (B. Aires, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, T.del Fuego). *Somete a juicio de residencia a los funcionarios electivos y de mayor rango, por lo cual no podrán abandonar la provincia hasta después de 4 de terminadas las actuaciones* (T. del Fuego). *Indica el derecho de los vecinos* (Entre Ríos) ó *el de los afectados, de demandar ante los tribunales por la falta de cumplimiento de un deber expresamente determinado* (Formosa, Sta. Cruz). *Los intendentes pueden ser removidos de sus cargos por mala conducta* (Mendoza). *Los municipios están obligados a acusar y hacer citar a juicio a los funcionarios demandados por mal desempeño de sus funciones* (Chubut, Tucumán y Río Negro). *Establece el juzgamiento en instancia oral y pública de los procesados por delitos contra el patrimonio, la administración y la fe pública municipal* (T. Fuego). *Prescribe la inmunidad de opinión y arresto de las autoridades municipales electas, sin perjuicio de las acciones que se inicien concluidos los mandatos o producido el desafuero* (Tierra del Fuego).	⇧

Respecto de la transparencia (Figura N° 48) sólo cuatro provincias obligan a los funcionarios municipales a manifestar sus bienes y sólo tres al asumir y al cesar en sus cargos. La más destacable es la carta de Tierra del Fuego que incluye a todos los funcionarios con responsabilidad en el manejo y administración de fondos públicos, a sus cónyuges y personas a cargo, y sanciona la omisión de cumplimiento con suspensión del pago de emolumentos o privación del beneficio previsional. Asimismo, pocas constituciones prohiben que los funcionarios representen, litiguen o mantengan intereses privados contrarios a los del municipio (3) o que tengan más de un empleo público (4), una de las cuales circunscribe esta prohibición exclusivamente al Intendente Municipal.

Sobre la responsabilidad de los funcionarios, algunas constituciones establecen la solidaridad con el municipio por los actos cometidos que estuvieren penados por la ley y los daños y perjuicios derivados, y otras avanzan también sobre la omisión de cumplimiento de un deber expresamente determinado (9 en total). También en este aspecto, Tierra del Fuego es la más avanzada al implantar la revisión de la gestión pública a través de una institución de la época colonial: el juicio de residencia. Otras constituciones hacen referencia al derecho a demandar de los vecinos (1) o de los afectados (2) por la falta de cumplimiento de los funcionarios. Por último, un grupo reducido establece precisiones sobre la destitución y el proceso judicial de los funcionarios acusados: el requisito de aprobación de la remoción por dos tercios del Concejo Deliberante (1), la obligación de los municipios de acusarlos judicialmente (3),

el juzgamiento en instancia única, oral y pública (1) y la inmunidad de las autoridades electas (1).

En resumen, las prescripciones de las constituciones provinciales no estimulan el cambio de estilo de gerenciamiento. Si bien son preocupantes las paupérrimas referencias a nuevas herramientas de gestión o la laxitud para el endeudamiento, especialmente graves aparecen las omisiones sobre la responsabilidad de los funcionarios, más aún teniendo en cuenta que buena parte de las constituciones se sancionaron cuando ya era muy extendida la demanda social por mayor transparencia. Los textos constitucionales se incluyen en los Anexos N° 14, 15 y 16.

5.3. Nuevas formas de prestación de los servicios públicos

En el proceso de asunción de nuevas competencias, antes a cargo de otras jurisdicciones o prestadores, los municipios fueron incrementando su estructura orgánica y su planta de personal (e.g. en el traspaso de los servicios sanitarios de algunas provincias a los municipios, o al aumentar y crecer la importancia de las salas de atención primaria), asumiendo la prestación en forma directa y centralizada. Sólo algunas prestadoras subsistieron en forma independiente, como las cooperativas de usuarios (e.g. electricidad) o las instituciones benéficas constituidas alrededor de alguna necesidad comunitaria (e.g. atención de niños sin hogar).

En las nuevas tendencias de gerenciamiento estatal, toma fuerza la visión del "gobierno empresario", que separa la toma de decisiones de la prestación de servicios[3]. De allí la más frecuente recurrencia de los municipios a las concesiones, a la formación de consorcios de vecinos que se constituyen en empresas prestadoras de servicios, la tercerización integral de servicios o de funciones aisladas y, más restrictivamente, las privatizaciones.

La descentralización, mencionada en las constituciones provinciales respecto de la relación provincia-municipio, apenas se la incluye como una herramienta hacia el interior del gobierno local. Como se observa en la Figura N° 49, las únicas referencias son la constitución de entes u organismos descentralizados para la prestación de los servicios públicos.

Como se observa en la Figura N° 49, dieciséis constituciones provinciales habilitan a los municipios a tercerizar servicios. Más allá de los requisitos previos establecidos en algunas de ellas (en general orientados a dar mayor transparencia al proceso) son flexibles respecto la personalidad del prestador del servicio (mencionándose a las cooperativas, a los entes con participación estatal y a los particulares).

[3] Al respecto, es clara la figura utilizada por Osborne y Gaebler que asimila la toma de decisiones a "llevar el timón de la nave" y la prestación de servicios a "remar". Expresan que "los líderes (...) se han percatado de que pueden llevar el timón más eficientemente si dejan margen para que otros remen. Si las mejores energías y los mejores cerebros de una organización se dedican a remar, será muy difícil llevar el timón" (1992, 62).

Figura N° 49: Nuevas formas de prestación de servicios públicos (18 Constituciones)	
Otorgar concesiones de explotación de servicios, en forma genérica (Chubut, Jujuy, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán) *o habilita la concesión a cualquier tercero ya sea entidades cooperativas, entes descentralizados, empresas estatales o de economía mixta y particulares* (Córdoba, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, San Juan y San Luis). *Convocar a referéndum para acordar concesiones de servicios públicos por más de 10 años* (Chubut, Neuquén). *Promover la integración de los vecinos o los usuarios en la prestación de servicios públicos o control de los servicios públicos* (Córdoba, La Pampa, Misiones). *No se otorgarán concesiones que puedan constituir monopolio* (Neuquén).	⇧
Se da preferencia a la prestación de los servicios públicos[4] *por cooperativas* (Chaco) y *entes descentralizados, empresas estatales o de economía mixta* (Río Negro). *Ordenar o promover la municipalización de los servicios públicos locales que estén en manos de particulares* (Río Negro y Chaco).	⇩

Se valora negativamente la estrechez de dos constituciones que ordenan la "municipalización" o posibilitan la reversión por cuestiones de "conveniencia" –porque establecer pautas de inestabilidad contractual eleva los precios del servicio- o sólo permiten la concesión a cooperativas. Más allá de las ficciones que pueden generarse detrás de la fachada cooperativista, queda claro que esta restricción le quita un grado importante de competitividad al sistema. Estos no son más que dos casos extremos de la concepción subyacente en muchas de las constituciones, que consideran que la administración y los empleados públicos son los que mejor pueden llevar adelante todas las tareas, en tanto la tercerización es un mal menor. No se la percibe como una herramienta que, regulada en forma adecuada y transparente, puede redundar en importantes beneficios para el gobierno local. Por último, la mayor parte de las constituciones más antiguas[5] son las que mantienen silencio sobre este tema, lo que demuestra el cambio de paradigma y la tendencia ascendente que tienen estas herramientas. Los textos constitucionales se incluyen en el Anexo N° 17.

5.4. Cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal se presenta como una herramienta trascendente para el fortalecimiento del gobierno local. Es más, en los casos de municipios pequeños, puede constituirse en la alternativa que haga viable el gobierno local y en esa senda avanzan muchos países europeos, después de la evaluación negativa que tuvieron las redelimitaciones territoriales realizadas por Alemania, Reino Unido y otros países. La República Argentina no está exenta de los problemas del inframucipalismo[6] y en tal sentido muchos autores resaltan la potencialidad de la cooperación intermunicipal para salvar las deseconomías de escala en la prestación de servicios o en la realización de obras públicas, favorecer y emprender acciones conjuntas para el desarrollo de la

[4] La provincia de Chaco exceptúa de esta restricción a las empresas de transporte terrestre y aéreo.
[5] Las constituciones de Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe (1933, 1916 y 1962) no mencionan la concesión de servicios como una atribución municipal, como así tampoco Buenos Aires, que en su reforma de 1994 no modificó el régimen municipal.
[6] Como se desarrolla en el Capítulo 3, el 47,5% de los gobiernos locales argentinos tiene una población inferior a los 2.000 habitantes, y 80,7% menos de 10.000. En total concentran menos del 13% de la población total (Benedetto y Faierman, 1998).

región, aumentar la capacidad de negociación ante las otras jurisdicciones de gobierno y ante contratistas, proveedores, empresas prestadoras de servicios de nivel provincial o nacional, etc.

Figura N° 50: Cooperación intermunicipal (12 constituciones)	
Firmar convenios con otros municipios para la satisfacción de intereses mutuos (La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego) *para la construcción de obras o prestación de servicios comunes* (Catamarca, Chaco,) *y la cooperación técnica o financiera* (Chubut). *Constituir organismos intermunicipales para la construcción de obras y prestación de servicios comunes* (Corrientes, Río Negro), *cooperación técnica o financiera y actividades de interés común* (Córdoba).	⇧
Constituir consorcios de municipalidades para la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica (Buenos Aires).	⇩

Las constituciones provinciales dan un impulso escaso a la cooperación intermunicipal (Figura N° 50). Más allá de las posibilidades concretas de forzar algunas prescripciones legales en pos de concretar la colaboración intermunicipal[7], esta facultad debería estar claramente especificada por las constituciones para facilitar la institucionalización de las relaciones. Se valoran positivamente las constituciones que prescriben la posibilidad de firmar convenios entre municipios para fines de interés común, y más aún las que señalan la facultad de constituir organismos intermunicipales. En cambio, el contenido de la constitución de Buenos Aires, resulta confuso[8] y restringido a una única finalidad. Los textos constitucionales se incluyen en el Anexo N° 18.

[7] La Provincia de Buenos Aires constituyó consorcios productivos, de salud, etc., a pesar de la prescripción constitucional que los limita a la construcción de superusinas de energía eléctrica.

[8] Al momento de la sanción de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994), la generación de energía eléctrica estaba en manos de una empresa provincial y se estudiaba su privatización.

Capítulo 6

Conclusiones

La República Argentina tiene una débil tradición municipalista. Las añoranzas de los cabildos indianos de muchos defensores de la instancia local, desconocen el origen aristocrático de los mismos y el posterior predominio en la institución de vecinos que la utilizaron con fines lucrativos y como medio de ascenso social. Posteriormente, durante el período de organización nacional, se asignó a los municipios un carácter autárquico, delegativo, administrativo y no gubernamental, y se le definieron escasas competencias. A esta debilidad contribuyó significativamente el predominio de las políticas centralistas de desarrollo desde 1940 en adelante, las que privilegiaron al Estado Nacional y el avance de los gobiernos provinciales sobre los municipales, bajo la forma de intervenciones, asunción de competencias relativas al poder de policía y prestación de servicios públicos. La histórica escasez de recursos económicos, aumentó su vulnerabilidad y dependencia financiera. En los últimos años se produjeron algunas señales institucionales, sintomáticas de las presiones a favor de un cambio de esta tendencia. Las más significativas son la declaración de la autonomía municipal en muchas constituciones provinciales reformadas a partir de 1986, el cambio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1989 y el reconocimiento de la autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994.

A escala internacional, en tanto, la globalización y la localización surgieron como las dos fuerzas más importantes en la determinación de la forma del desarrollo en cada región. Los antes omnímodos gobiernos centrales comenzaron a perder presencia y el principio de subsidiariedad se convirtió en el verdadero *leit motiv* de toda reflexión acerca del ámbito de intervención de las entidades locales, con el propósito de acercar las decisiones al nivel más próximo al ciudadano.

En la República Argentina, el Estado Nacional adoptó la estrategia de transferir funciones a los gobiernos subnacionales; si bien este proceso ya se había iniciado en el período 1983-1986, fue muy pronunciado entre 1990 y 1993. No obstante, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas; esto se reflejó en el incremento de su participación relativa en el gasto público total, que en el período 1980-1997 aumentó 10,6 puntos, en tanto la municipal sólo creció 2,5 puntos. A pesar del incremento señalado, la participación del gasto público municipal aún se mantiene en niveles muy inferiores a la media de los países desarrollados de estructura federal.

No obstante, la mayor fragilidad de este proceso de descentralización de funciones derivó de la falta de redistribución de potestades tributarias. Al aumentar el gasto y las transferencias, los municipios redujeron la correspondencia fiscal y los últimos datos disponibles indican que apenas pueden financiar con recursos propios el 50% de sus erogaciones. Revertir esta tendencia es fundamental para aumentar la responsabilidad de las autoridades locales, realizar una prestación más ajustada a las demandas comunitarias y promover el cambio cultural. La descentralización de las decisiones debe ser acompañada de la descentralización del financiamiento, la vinculación de las transferencias de recursos económicos al aporte local y la modificación del criterio de regionalidad en el sistema de subsidios por uno cuya unidad distributiva sea el individuo o la familia. De lo contrario, el inadecuado diseño institucional puede contradecir el

propósito de impactar positivamente sobre la competitividad del país y el nivel de vida de la población.

Otro aspecto a tener en cuenta en el diseño institucional es la diversidad de los municipios argentinos. Como la Constitución Nacional de 1853 sólo obligó a "asegurar el régimen municipal", cada provincia les dio el marco jurídico que resultó del plexo de ideas dominante entre sus legisladores al momento de sanción de la constitución provincial. Se expresan a continuación las diferencias más destacables:

a) Reconocimiento de la autonomía: Algunas provincias fueron pioneras (e.g. Misiones y Neuquén, en 1957 y 1958 respectivamente) y la otorgaron contradiciendo la tesis doctrinaria mayoritaria vigente en la época. El advenimiento de la democracia generó una ola de reformas constitucionales y la mayor parte consagró la autonomía, lo que forzó su reconocimiento judicial y, posteriormente, su inclusión en la Constitución Nacional de 1994. En la actualidad, sólo cinco constituciones no la reconocen, siendo Buenos Aires el caso más llamativo debido a que reformó su carta con posterioridad a la reforma nacional.

b) Determinación de las competencias: La mayoría de las constituciones adhiere al sistema mixto, vale decir que la ley realiza una enumeración concreta de las competencias municipales pero agrega una cláusula general que habilita al municipio a asumir tareas no contempladas al momento de la sanción. Contrariamente, un tercio de las cartas recurre a la enumeración concreta, lo que determina que el gobierno municipal sólo es competente en las materias indicadas. Este último esquema es muy rígido, más aún si se tiene en cuenta la diferencia entre la velocidad de los cambios en la gestión local y la reformulación constitucional. Pero también es pobre la opción utilizada por Formosa y Santa Fe cuyos constituyentes, utilizando la opción de la cláusula general (que se basa en la universalidad de la competencia municipal) evitaron expresar el papel que esperaban del municipio, descartando el uso de una herramienta de orientación y coordinación.

c) Delimitación territorial: La mayoría de las constituciones son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios y en muchos casos, delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites. En la práctica, la mitad de las provincias adhiere al sistema de ejidos no colindantes, lo que genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, que quedan despojados de toda protección y asistencia estatal.

d) Requisitos para constituir un municipio: El parámetro más utilizado para constituir un municipio es la población; en pocos casos se establecen o adicionan otros requisitos y sólo La Rioja no establece ninguna condición. La mayor parte de las constituciones establecen entre 500 y 2.000 habitantes como población mínima. Si bien en estos pequeños municipios la representación es óptima, es muy probable que gasten la mayor parte de sus magros recursos en cubrir los gastos administrativos fijos. Por ello es riesgoso para la evolución del sistema municipal argentino que la mayoría de las constituciones establezcan mínimos poblacionales tan bajos. Es imprescindible, entonces, evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable lo que requiere aumentar los pisos establecidos en las constituciones. Una alternativa sería establecer un mínimo alto (e.g. 10.000 habitantes, como dispone la provincia de Santa Fe) y contemplar la posibilidad de que la legislatura haga lugar a excepciones ante situaciones especiales (e.g. grandes

distancias de otros centros urbanos). Respecto de los centros urbanos menores, para los cuales debería también definirse un mínimo razonable, sería adecuado reservarles la posibilidad de constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal, con ejecutivos electivos. En tanto, debería considerarse la real efectividad de la proliferación de comunas o comisiones de fomento pequeñas con dependencia directa del gobierno provincial. Una herramienta para promover la cooperación consistiría en hacer depender del municipio a las comunas ubicadas en su área de influencia, respetando las naturales referencias de los habitantes de los poblados respecto de la ciudad principal (e.g. acceso a la asistencia médica, educación media o superior, abastecimiento, etc.). Ello requeriría, simultáneamente, asegurar la representatividad de las comunas en el legislativo municipal. Estas medidas podrían contribuir a frenar la tendencia secesionista de muchos líderes locales que aguardan superar los exiguos mínimos para disponer de un espacio de poder institucional.

e) Condiciones para dictar la carta orgánica: Las condiciones para que un municipio dicte su carta orgánica son muy dispares y los casos extremos son indicativos de esta afirmación: mientras Santa Cruz exige un mínimo de 1.000 habitantes, San Juan requiere más de 30.000. Esta última alternativa es mucho más razonable. Resta preguntarse cuáles son las reales posibilidades de un municipio pequeño de establecer su propio marco normativo cuando, en la mayor parte de los casos, ni siquiera alcanza la recaudación tributaria para solventar los gastos operativos mínimos.

f) Determinación de las categorías de municipios: La opción mayoritariamente utilizada es la que establece tres categorías de municipios más una forma de gobierno sin jerarquía municipal, generalmente denominada comuna o comisión de fomento. El parámetro utilizado para categorizar a los gobiernos locales es la población, aunque a veces se establecen o adicionan otras condiciones. Estas diferenciaciones entre municipios, a menudo sólo fundadas en grados de autodeterminación o representación política, deberían ligarse a obligaciones crecientes, tales como rangos de servicios mínimos a cubrir por cada categoría. Estas exigencias también deberían estipularse para las comunas, comisiones de fomento y similares. En otro orden de cosas, resulta excesiva la cantidad de categorías de municipios y otros gobiernos sin jerarquía municipal que establecen algunas jurisdicciones (e.g. Chaco, San Juan, Santiago del Estero, Corrientes, entre otras) lo que se agrava por la institucionalización de departamentos o regiones con responsabilidades difusas, que realizan algunas provincias. La excesiva cantidad de niveles de gobierno atenta contra la coordinación y la eficiencia.

g) Tamaño de los gobiernos locales: El efecto del marco legal descrito se refleja en el tamaño de los municipios argentinos, con exageradas diferencias entre provincias y hacia el interior de cada una de ellas. El promedio nacional es de un municipio cada 30.000 habitantes, con medias provinciales que van desde 5.000 a 107.000. En tanto, cinco provincias tienen en promedio más de 58.000 habitantes por municipio, catorce provincias se ubican por debajo de los 20.000. La dispersión se agudiza cuando se incorpora al estudio a los restantes gobiernos locales sin jerarquía municipal: los pequeños representan el 80% del universo y tienen una población promedio es de 2.400 habitantes, en tanto los grandes, apenas el 1% del total, concentran al 39% de la población nacional.

La conjunción de diversidades –autonomía, delimitación de la materia y del territorio, categoría, tamaño, etc.- de los municipios argentinos obliga a adoptar marcos jurídicos y soluciones administrativas también diferenciadas, si se pretende mejorar con equidad las condiciones de vida de la población.

En esa senda, se hace necesario replantear el grado de descentralización política, económica y fiscal que establecerán el gobierno nacional y en especial, los provinciales, en una dimensión más profunda de la reforma del Estado. La redistribución de competencias y potestades tributarias entre las distintas jurisdicciones de gobierno debería responder a los siguientes objetivos:

a) Garantizar la máxima descentralización fiscal mediante una aplicación plena del principio de la subsidiariedad;

b) Asegurar el comportamiento fiscal responsable de los distintos niveles de gobierno, mediante el establecimiento de normas y controles eficaces que pongan límite a las medidas estatales arbitrarias y permitan luchar contra la corrupción arraigada;

c) Facilitar, en el máximo grado posible, la política de estabilización macroeconómica a cargo del gobierno nacional;

d) Propender a que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, disminuyendo la brecha entre gobierno y comunidad, mediante una mayor descentralización y participación.

e) Asegurar la solidaridad con los sectores más necesitados de la población.

Bajo esta perspectiva se han analizado las competencias municipales que tendrán especial relevancia en el proceso de transformación de los gobiernos locales argentinos, comparando la situación deseable con la atribución legislada en las constituciones provinciales. Los nuevos escenarios requieren de cambios significativos en las misiones y funciones de los municipios y ello implica definir en qué áreas debería actuar el gobierno local y la modalidad más adecuada de abordar la tarea. Se expresan a continuación las conclusiones relativas a las competencias más significativas:

a) Promoción del desarrollo (económico, social y urbanístico): A pesar de estar entre las tareas más demandadas al municipio, las constituciones provinciales asumen al desarrollo regional y al desarrollo económico y social como atribuciones provinciales. Cuando se las menciona en relación con el municipio, en general se legisla su participación en la elaboración de políticas de desarrollo provincial. El desarrollo urbanístico es una atribución tradicionalmente a cargo del municipio pero no se lo define desde una perspectiva integradora. Estas competencias deberían repensarse de modo de dejar la política macroeconómica y redistributiva así como la planificación estratégica del desarrollo a los gobiernos nacional y provincial, y dar total respaldo al municipio como agente de promoción del desarrollo de su comunidad.

b) Educación: Unas pocas constituciones permiten al municipio la creación de instituciones educativas. Mayoritariamente reservan al estado provincial la competencia en el diseño de políticas educativas, los que además asumen la prestación educativa de los niveles primario y secundario. Estos niveles deberían estar a cargo de los municipios, así como la actualización educativa, la capacitación

y la vinculación con el sistema productivo para fortalecer empresas, fomentar la formación de los recursos humanos y facilitar la retención de los jóvenes.

c) Salud: Las constituciones provinciales otorgan al municipio una participación menor en el tema salud pública; en general se la concibe como una responsabilidad de la jurisdicción provincial y nacional. No obstante, la tendencia creciente del gasto municipal es indicativa de sus mayores atribuciones "de facto". El ordenamiento y la correcta distribución de facultades –atención primaria y hospitales de menor complejidad a cargo de los municipios, y hospitales de complejidad y de alta especialización a cargo de las provincias- derivarían en una mayor accesibilidad y eficiencia del sistema sanitario.

d) Integración social y comunitaria: La mayor parte de las cartas mencionan al municipio en relación con esta competencia, ya sea atribuyéndoles la atención de los servicios sociales o el poder reglamentario. Esto coincide con las expectativas sociales y con el aumento del gasto municipal en estas áreas. Sin embargo, es prioritario profundizar las acciones a cargo del municipio y asignarle la coordinación local de los estudios técnicos y de las deliberaciones públicas, la conducción de la ejecución de los programas, el aseguramiento de la competencia entre prestadores, el control de calidad y la evaluación de los resultados, todo ello en un marco que garantice la racionalidad en la elección de los beneficiarios.

e) Cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental: Escasamente mencionada en relación con el gobierno municipal, esta competencia debería constituirse en prioritaria, para lo cual el municipio debe asumir la reglamentación de la legislación nacional y el ejercicio de poder de policía en su territorio. Es alentador que en las últimas tres reformas constitucionales haya sido incorporada entre las atribuciones municipales.

f) Seguridad: El municipio se ha ocupado tradicionalmente de la seguridad en las construcciones y en los lugares de acceso público y, acotada a esta materia, las constituciones provinciales definen la competencia municipal. Esta limitación se corrobora con las prescripciones respecto del uso de la fuerza pública, que está exclusivamente a cargo de las autoridades provinciales. En tanto, las menciones a la creación de la policía municipal parecen circunscriptas a los cuerpos de inspectores civiles no armados. Por lo expuesto, si se deseara incentivar una mayor descentralización policial, tal como surge de las opiniones vertidas por algunas autoridades locales, debería modificarse la mayor parte de las constituciones provinciales.

g) Regulación: La regulación de la vida comunitaria es una vieja competencia municipal; lo que ha variado, en los últimos tiempos, es el objeto de la misma. Las constituciones atribuyen pocas competencias al municipio en lo relativo a la defensa del consumidor y la regulación. Muy extendida, por el contrario, es la expresión "poder de policía" y se disponen atribuciones en sus diversas etapas: dictado de la legislación, tarea de control, juzgamiento de las faltas y aplicación de sanciones. Sin embargo, la concepción de la regulación que prevalece en las constituciones resulta insuficiente para hacer frente a los requerimientos actuales y a la importancia creciente de esta función. Deberían ser especialmente prescritas atribuciones en el control de los servicios públicos prestados por empresas privadas o concesionarias y de las prestaciones que se solventen con fondos públicos, así como la regulación del

ambiente y del trabajo. Del mismo modo es sustancial fomentar una mejor calidad en las instancias previas al control y al juzgamiento.

h) Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil: Se hace prioritario disminuir la brecha existente en esta relación a través de una mayor apertura de las autoridades y del aumento de la participación de la sociedad en las decisiones políticas. Adquieren especial relevancia la publicidad de los actos de gobierno, el control de las cuentas públicas, el establecimiento de formas de democracia semidirecta y de mecanismos de participación de las organizaciones vecinales, de sectores representativos y de usuarios. Si bien es amplia la recepción que hacen las constituciones provinciales de estas competencias, se observa un desarrollo desbalanceado que puede influir en el ejercicio efectivo de cada uno de las instancias abordadas. En tanto la obligatoriedad de la información constante sobre aspectos sustantivos de la gestión local, la garantía de accesibilidad a la misma y el control externo sigan siendo mecanismos débiles, las otras alternativas de participación ciudadana, incluso la aplicación de figuras como la consulta popular, pueden estar vacías de contenido al no fundamentarse en un conocimiento adecuado del tema sobre el que se pide opinión. Por lo tanto, deben reforzarse las acciones que aseguren un importante acceso a la información sobre los actos de gobierno y un control externo independiente y profesional.

i) Nuevo gerenciamiento del municipio: Si bien todas las constituciones provinciales hacen referencia a distintos aspectos de gerenciamiento del gobierno local, son aisladas las expresiones que reflejan una concepción orientada a resultados. El estilo de gestión administrativista y fundado en el pasado predomina en la mayor parte de las disposiciones relativas al presupuesto. Son muy escasas las cartas que hacen referencia a principios de administración municipal (descentralización, eficiencia, austeridad, sencillez en los trámites, determinación de plazos para expedirse) o que expresan la necesidad de desarrollar la actividad conforme a criterios técnicos. Son aislados los casos en que se incorporan instrumentos como los sistemas de contabilidad, el control de gestión y la evaluación de los resultados, así como las referencias a proporciones o topes máximos a los gastos salariales o de funcionamiento. La mayor parte contiene una alta permisividad en materia de endeudamiento municipal. Las prescripciones respecto de la transparencia y responsabilidad de los funcionarios son muy escasas. Se mencionan esporádicamente la obligación de los funcionarios municipales de hacer manifestación de bienes, la prohibición de representar, litigar o mantener intereses privados contrarios a los del municipio, la solidaridad con el municipio en caso de cometer actos penados por la ley o por la omisión de cumplimiento de un deber expresamente determinado, la revisión de la gestión pública, el derecho de demandar de los vecinos por mal desempeño de los funcionarios, y los procedimientos a seguir durante la destitución y el proceso judicial de los acusados. En resumen, las prescripciones de las constituciones provinciales no estimulan el cambio de estilo de gerenciamiento. Son especialmente preocupantes las omisiones respecto de la responsabilidad de los funcionarios, más aún teniendo en cuenta que buena parte de las constituciones se sancionaron cuando ya era muy extendida la demanda social por mayor transparencia.

j) Nuevas formas de prestación de los servicios públicos: La mayor parte de las constituciones provinciales habilitan a los municipios a tercerizar servicios. Más allá

de los requisitos previos establecidos en algunas de ellas (en general orientados a dar mayor transparencia al proceso) son flexibles respecto de la personalidad del prestador (mencionándose a las cooperativas, a los entes con participación estatal y a los particulares). La descentralización, mencionada en las constituciones provinciales respecto de la relación provincia-municipio, apenas se la incluye como una herramienta hacia el interior del gobierno local; las únicas referencias son la constitución de entes u organismos descentralizados para la prestación de los servicios públicos. En muchas constituciones subyace la concepción de que los empleados públicos son los que mejor pueden llevar adelante todas las tareas, en tanto la tercerización es un mal menor. No se la percibe como una herramienta que, regulada en forma adecuada y transparente, puede redundar en importantes beneficios para el gobierno local. Incluso persisten prescripciones que sólo permiten la concesión a cooperativas o autorizan a la "municipalización" de los servicios, con lo cual establecen una pauta de inestabilidad contractual al posibilitar la reversión por cuestiones de "conveniencia". Este tipo de disposiciones restringen la competitividad del sistema y pueden derivar en mayores costos para el municipio, por lo que sería adecuada su reforma.

k) Cooperación intermunicipal: Esta competencia se constituye en una herramienta trascendente para el fortalecimiento del gobierno local. En los casos de municipios pequeños, incluso, puede representar la única alternativa de viabilidad operativa. Sin embargo, tiene poca repercusión en las constituciones provinciales a pesar de que la República Argentina no está exenta de los problemas del inframunicipalismo. En tal sentido la cooperación intermunicipal puede salvar las deseconomías de escala en la prestación de servicios o en la realización de obras públicas, favorecer y emprender acciones conjuntas para el desarrollo de la región, aumentar la capacidad de negociación ante las otras jurisdicciones de gobierno y ante contratistas, proveedores, empresas prestadoras de servicios de nivel provincial o nacional, etc. Por ello, sería oportuno facilitar a los municipios el acceso a la misma, contemplando su institucionalidad en las próximas reformas constitucionales.

La actual definición de las funciones municipales que realizan las constituciones de provincia, sumada a la inclusión de cláusulas generales de determinación de competencias y a las interpretaciones jurídicas "forzadas" de los artículos constitucionales, ha permitido detectar una importante cantidad de funciones no vetadas al estado municipal. Esta situación fue aprovechada por algunos líderes locales que con mucha creatividad y esfuerzo pudieron ver las oportunidades en los cambios contextuales y lograron reposicionar a sus ciudades. Las experiencias son plausibles, no sólo por ser positivas, sino porque redefinieron sus competencias a pesar de las condiciones adversas prevalecientes.

Sin embargo, un movimiento reformador generado exclusivamente desde los municipios, se encontrará con restricciones serias a su extensión y continuidad. Puede incluso aumentar las distancias que hoy existen entre los municipios enclavados en regiones con más potencialidad de aquellos instalados en áreas más vulnerables, de los municipios con mejor acceso a grandes centros urbanos respecto de los más aislados, de los municipios grandes y medianos con relación a los "micromunicipios".

Esta diversidad de fortalezas, que se trasunta en la inequitativa calidad de vida de los vecinos de diferentes gobiernos locales, debe constituirse en objeto de particular

preocupación para las autoridades públicas. Por ello se considera que no es suficiente que la constitución provincial calle y no prohiba; también debe impulsar, promover, marcar rumbos, lo que requiere la inclusión expresa de algunas competencias que deberían ser prioritarias para los gobiernos locales.

En el nivel nacional se debería revalorizar la descentralización, para lo cual el Estado

Bibliografía

Alberdi, J. 1956 [1853]. *Derecho Público Provincial.* Imprenta de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Anconetani, L. y P. Narodowski. 1997. *El viejo y el nuevo Estado.* Cuadernos de Economía 29. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Armesto, A.y N. Bonifacino. 1992. *La descentralización como estrategia para la reformulación de las relaciones interjudisccionales.* Talleres Gráficos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.

Arnoletto, E. y E. Beltrán. 1997. Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 73-106. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Arocena, J. 1997. El desarrollo local frente a la globalización. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp.43-58. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Arroyo, D. 1997. Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 315-328. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Artana, D., R. López Murphy y F. Navajas. 1997. La Política Fiscal de los 90: Algunas Lecciones del Caso Argentino. Trabajo elaborado para la Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires.

Badeni, G. 1994. *La Reforma Constitucional e Instituciones Políticas.* Ad-Hoc, Buenos Aires.

Ballesteros Fernández, A. 1991. *Introducción al Régimen Local Español. Temas de Administración Local* 44. Instituto Nacional de la Administración Pública, España.

Banco Mundial. 1997. *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997.* Resumen en español. Webplace: (www.worldbank.org).

Barberena, A. 1997. *La reinserción laboral de los empleados desplazados del Estado: El caso de la Destilería La Plata de YPF.* Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Batley, R. 1998. Nuevas direcciones en política y gestión urbana. En: *La ciudad del siglo XXI.* E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 13-19. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Bayona i Rocamora, A. 1995. La Administración local en el Estado de las autonomías. *Autonomies* 20: 121-132. Escola d´Administració Pública de Catalunya, Barcelona.

Benedetto, O. y E. Faierman. 1998. Municipios en la Argentina. Población y Estructuras Institucionales. En: *Nuevas Visiones para los Municipios.* Cuadernos IFAM 1: 61-88.

Bidart Campos, G. 1984. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar, Buenos Aires.

Bidart Campos, G. 1995. Los Nuevos Matices del Federalismo. En: *La Reforma Constitucional de 1994. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino.* Tomo VI (XII): 517-545. Ediar, Buenos Aires.

Borja, J. 1998. Ciudadanía y espacio público. En: *Reforma y Democracia.* Revista del CLAD 12: 26-44.

Bozzo, C., B. López y A. Zapata. 1996. Los procesos de reforma del Estado. La segunda etapa y su agenda. *Aportes* 6: 89-103.

Cingolani, M. 1997. La cooperación intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp 233-261. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ciuffolini, M. 1997. Problemas y estrategias para el desarrollo económico de la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 263-291. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Cohendet, P. 1996. *La Globalización. El Nuevo Papel del Estado.* Ciclo de Conferencias "Investigación, Tecnología y Empleo", INAP y PIETTE - CONICET. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires.

Cormick, H. 1997. El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas? *Aportes* 8: 105-121**.**

Crozier, M., S. Huntington y J.Watanuki. 1973. *La gobernabilidad de la democracia.* Informe al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral.

Chojo Ortiz, I. 1996. El plan de convertibilidad, la crisis económica y bases para una propuesta alternativa. En: *Argentina, tiempo de cambios.* D. García Delgado (ed.), pp. 117-130. San Pablo, Buenos Aires.

Dalla Vía, A., E. Graña, N. Sisinni y M. Basterra. 1997. *Manual de Teoría del Estado y del Gobierno.* Editorial de Belgrano. Buenos Aires.

Dalla Vía, A. y P. Garat. 1998. El federalismo fiscal y el régimen de coparticipación a partir de la reforma constitucional de 1994. En: *La situación de las Provincias, Descentralización Fiscal y Coparticipación Federal.* Instituto Nacional de la Administración Pública e Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado, Buenos Aires.

Daughters, R.1998. Introducción. En: *La ciudad del siglo XXI.* E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 1-9. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Deambrossi, J. 1991. Autonomía Municipal. Trabajo presentado en el Primer Seminario de Gobierno y Administración Municipal, Universidad Nacional de Rosario.

Decia, G. 1992. La Concepción Municipal de Juan B. Alberdi. *Revista de Estudios Municipales* 8 (5): 45-49.

de la Torre, L. 1939. *Régimen municipal.* Oficina de Información Municipal, Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Díaz de Landa, M. y B. Parmigiani de Barbará. 1996. *En lo pequeño y lo pobre...¿Qué pasa con la salud? Un estudio sobre la Descentralización de Salud en Comunas de la Provincia de Córdoba*. Instituto de Investigación y Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba. Alveroni, Córdoba.

Díaz de Landa, M. y B. Parmigiani de Barbará. 1997. Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la Provincia de Córdoba. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 187-232. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dromi, J. 1983. *Federalismo y Municipio.* Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Dromi, J. 1997. *Ciudad y Municipio.* Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Estrada, J.1942. *La política liberal bajo la tiranía de Rosas.* Estrada, Buenos Aires.

Fanlo Loras, A. 1991. La organización local italiana tras la reforma de 1990. En: *La Organización Municipal.* Documentación Administrativa 228: 301-325. Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Farrell, G. 1996. Desempleo, globalidad y ciencia política. En: *Argentina, tiempo de cambios.* D. García Delgado (ed.), pp. 13-47. San Pablo, Buenos Aires.

Finot, I. 1998. Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad? *Reforma y Democracia.* Revista del CLAD 10: 130-148.

Flynn, N. y F. Strehl. 1996. *Public Sector Management in Europe.* Prentice Hall, Hertfordshire.

Font Llovet, T. 1995. El Gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local. *Autonomies* 20: 103-120. Escola d´Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Foro Nacional de Intendentes y Concejales Radicales. 1998. Ideas para una Agenda de Política Municipal de la UCR. Documento de Base. *Nuevas Visiones para los Municipios.* Cuadernos IFAM 3: 57-77.

Frías, P. 1998. Las Reformas de las Constituciones Provinciales. En: Diario *La Nación.* Buenos Aires, Abril de1998.

Fundaciones de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). 1992. *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina.* Fundaciones de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. ADEBA, Buenos Aires.

García Delgado, D. 1996. Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina. En: *Argentina, tiempo de cambios.* D. García Delgado (ed.), pp. 169-206. San Pablo, Buenos Aires.

García Delgado, D. 1997a. Presentación. En: *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 7-11. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

García Delgado, D. 1997b. Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En: *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y*

Sociedad Civil en Argentina. D. García Delgado (ed.), pp. 13-40. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Gasparini, L., A. Porto y G. Porto. 1995. *Gasto público provincial y municipal por partido de la Provincia de Buenos Aires.* Cuadernos de Economía 6. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

González - Varas Ibañez, S. 1991. La organización municipal en Alemania. *Documentación Administrativa* 228: 257-277. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Gordillo, A. 1980. *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo II, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Granillo Fernández, A. y H. Bibiloni. 1998. Acerca del programa de los defensores de la seguridad. *Milenio*: 76-91. Universidad Nacional de General San Martín, Provincia de Buenos Aries.

Groisman, E. 1991. ¿La hora de los Municipios? En: *La gestión municipal. Selección de lecturas básicas.* E. Groisman y R. Sidicaro (ed.), pp. 153-164. Fundación Friedrich Naumann y Fundación Jorge Roulet, Buenos Aires.

Groisman, E. 1997. Autonomía. Un antiguo y permanente debate. *Encrucijadas* 3 (5):10-15.

Guebel, C., D.Rubinstein y G. Rivas 1997a. *Los Gobiernos Locales en la Argentina. Primera Parte: Una Perspectiva Institucional.* Serie de Estudios Nº 17. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructura, Buenos Aires.

Guebel, C., D. Rubinstein y G. Rivas. 1997b. *Los Gobiernos Locales en la Argentina. Segunda Parte: Región patagónica y Comahue.* Serie de Estudios Nº 18. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructura, Buenos Aires.

Haggard, S. 1998. La Reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia.* Revista del CLAD 11: 188-230.

Hernández, A.(h.). 1984. *Derecho Municipal*. Vol. I Teoría General. Depalma, Buenos Aires.

Herzer, H. y P. Pirez 1991. *La gestión municipal. Selección de lecturas básicas.* E. Groisman y R. Sidicaro (ed.), 79-103. Fundación Friedrich Naumann y Fundación Jorge Roulet, Buenos Aires.

Hollis, G. 1994. *Transforming Local Government. A Practical Management Guide to Local Government Restructuring and Renewal.* Longman Group, Harlow, Essex.

Instituto de Estudios e Investigaciones sobre el Medio Ambiente (IEIMA). 1994. *Gestión Municipal de los Residuos Urbanos. Seminario realizado en La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina en Mayo de 1994.* Fundación Jorge Esteban Roulet, Buenos Aires.

Instituto Federal de Asuntos Municipales, Asociación Nacional de Autoridades Locales de Dinamarca (IFAM-NALAD) 1997. *El Gobierno Local en la Sociedad Escandinava. La Experiencia Danesa.* Ministerio del Interior, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1996. *Proyección de la población urbana y rural de la población económicamente activa 1990-2025 y por provincia 1990-2010*. Serie Análisis Demográfico 7. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1997a. *Los Municipios de la Provincia de Mendoza*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1997b. *Los Municipios de la Provincia de Entre Ríos*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998a. *Los Municipios de la Provincia de Salta*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998b. *Los Municipios de la Provincia de Santa Fe*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998c. *Los Municipios de la Provincia de Tucumán*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998d. *Los Municipios de la Provincia de San Juan*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998e. *Los Municipios de la Provincia de Misiones*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998f. *Los Municipios de la Provincia de Santa Cruz*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998g. *Los Municipios de la Provincia de La Rioja*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998h. *Los Municipios de ADESUR*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1998i. *Los Municipios de la Provincia de Tierra del Fuego*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1999a. *Los Municipios de la Provincia de Neuquén*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1999b. *Los Municipios de la Provincia de Chubut*. INDEC, Buenos Aires.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). 1999c. *Los Municipios de la Provincia de Jujuy*. INDEC, Buenos Aires.

Iñiguez, A. y A. Morduchowicz. 1997. Los hitos e hiatos tributarios de la convertibilidad. *Informe de Coyuntura* 65/66: 19-33. Centro de Estudios Bonaerenses, La Plata.

Jiménez-Blanco, A. 1991. La organización local inglesa. *Documentación Administrativa* 228: 215-224. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Kosacoff, B. (Comp.). 1993. La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada. En: *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación.* Cepal/Alianza, Buenos Aires.

López, A. y R. Felder. 1997. *Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-Privatización*. Serie II. Estado y Sociedad. Documento N° 30. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

López, E. 1998. *Globalización y Democracia.* Serie Papeles de Investigación 2. La Página, Buenos Aires.

López Murphy, R. (ed.). 1995. *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas.* BID y FIEL, Buenos Aires.

López Murphy, R. 1996. La democracia no es épica, es cotidiana. *Ser Empresario* 8 (75): 22-24.

López Murphy, R y F. Navajas. 1997. La Economía argentina en las próximas décadas. En: *Argentina en el Tercer Milenio.* J. Halperin (ed.), 165-190. Atlántida, Buenos Aires.

Losa, N. 1991. *Justicia Municipal y Autonomía Comunal*. Ad Hoc, Buenos Aires.

Losa, N. 1992. Autonomía Municipal. En: *El Municipio Argentino*. A. Gómez y N. Losa (ed.), pp. 25-29. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Madoery, O. 1997. La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 155-186. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Marienhoff, M. 1995. *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo I. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

Marquéz, D. y R. Zuccherino. 1996. *Derecho Municipal Latinoamericano y Apéndice Hispano.* Nuevo Pensamiento Judicial, Buenos Aires.

Menem, C. 1998. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la Apertura del Período de Sesiones Ordinarias del año 1998. En: *Publicación de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y de la Dirección Publicaciones del Senado de la Nación*, pp. 37-38. Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1997. *1997. Presupuesto Resumen.*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina. Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1998. *1998. Presupuesto Resumen.*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina. Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1999a. *El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo.* Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina. Webplace (www.mecon.ar).

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1999b. *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.

Nardacchione, G. 1997. De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización? *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp. 125-151. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Oliveira, A.1991. La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía. *Documentación Administrativa* 228: 225-256. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 1995. *Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud. La Administración Estratégica.* Organización Panamericana de la Salud. Oficina Sanitaria Panamericana. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Washington.

Osborne, D y T. Gaebler. 1995. *La Reinvención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Gràfiques 92, Barcelona.

Ossorio, A. 1998. Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal. En: *El Municipio de Cara al Tercer Milenio*. INAP y Gobierno de la Provincia de Misiones (eds.), pp. 43-85. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Palomeque, L. 1992. ¿Autarquía y autonomía? En el proceso histórico del municipio argentino. *El Municipio Argentino.* A. Gómez y N. Losa (ed.), pp.19-24. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Parejo Alfonso, L. 1991. La potestad de autodeterminación de la Administración Local. *Documentación Administrativa* 228: 13-44. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Passalacqua, E. 1992. El régimen municipal y la constitución nacional. Autonomía y Autarquía. En: *El Municipio Argentino.* A. Gómez y N. Losa (ed.), pp. 30-41. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Pírez, P.1997. La situación social de la ciudad metropolitana de Buenos Aires en el contexto nacional. *Realidad Económica* 150: 6-20.

Przeworski, Adam. 1998. Democracia y representación. *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD 10: 7-44.

Rosatti, H. 1994. El Federalismo en la Reforma. En: *La Reforma de la Constitución Explicada por Miembros de la Comisión de Redacción***.** H. Rosatti, R. Barra, A. García Lema, H. Masnatta, E. Paixao y H. Quiroga Lavié (eds.), pp. 203-265. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

Rosenbloom, D. 1993. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw-Hill, New York.

Sagués, N. 1993. *Elementos de Derecho Constitucional.* Tomo I. Astrea, Buenos Aires.

Saiegh, S. y M. Tommasi. (ed.). 1998a. *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones.* Eudeba, Buenos Aires.

Saiegh, S. y M. Tommasi. 1998b. Argentina´s Federal Fiscal Institutions: A case study in the transaction-cost theory of politics. Trabajo presentado en la Conferencia "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", PNUD, Buenos Aires, 20-21 de Mayo de1998.

Sassen, S. 1998. Las ciudades en la economía global. *La ciudad del siglo XXI.* E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 21-30. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Sosa Wagner, F. 1991. Presentación. *Documentación Administrativa* 228: 5-9. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Subra de Bieusses, P. 1991. La organización municipal francesa. *Documentación Administrativa* 228: 279-300. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.

Tau Anzoátegui, H. y E. Martiré. 1981. *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas.* Macchi, Buenos Aires.

Tecco, C. 1997. El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los municipios a los nuevos desafíos y rols institucionales. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* D. García Delgado (ed.), pp.107-123. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ternavasio, M. 1990. Debates y alternativas acerca de un modelo de institución local en la Argentina decimonónica. En: *La Gestión Municipal, Selección de Lecturas Básicas.* E. Groisman y R. Sidicaro (ed.), pp. 43-68. Fundación Friedrich Naumann y Fundación Jorge Roulet, Buenos Aires.

The World Bank 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World.* The World Bank y Oxford University Press, Oxford.

The World Bank 1999. *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. Webplace (www.worldbank,org/wdr/2000).

Tocqueville, A. de. 1963 [1840]. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Toffler, A. 1990. *El cambio del poder*. Plaza y Janes, Barcelona.

Toffler, A. y H. 1996. Tercera ola del desarrollo cubre ahora a los políticos. En: Diario *Ambito Financiero*. Buenos Aires, 11 de enero de 1996.

Tozzola, A. 1997 La deuda pública durante el Plan de Convertibilidad. *Informe de Coyuntura* 65/66: 9-18. Centro de Estudios Bonaerenses, La Plata.

Valle Cabrera, R., I. Gutiérrez Calderón, J. Galán González, A. Leal Millán y J. Ganaza Vargas. 1991. Una aproximación empírica a las estructuras de las corporaciones locales andaluzas. *Temas de Administración Local* 42: 60-181. Instituto Nacional de la Administración Pública, España.

Yañez, J. y L. Letelier. 1995. La descentralización fiscal en América Latina. Problemas y perspectivas. El caso de Chile. En: *La descentralización fiscal en América Latina: Problemas y perspectivas.* R. López Murphy (ed.), 161-199. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires.

Yip, G. 1993. *Globalización, Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional.* Norma, Colombia.

Zarini, H. 1996. *Constitución Argentina, Comentada y Concordada.* Astrea, Buenos Aires.

Zeller, N. 1997. *Reseña del Proceso de Reforma del Estado en la Argentina: 1989-1996*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Zuccherino, R. 1986. *Teoría y Práctica del Derecho Municipal.* Depalma, Buenos Aires.

Zuccherino, R.1992. Teoría y práctica del Derecho Municipal. En: *Tratado de Derecho Federal, Estadual y Municipal* (argentino y comparado). Tomo III. Depalma, Buenos Aires.

Zuccherino, R. 1998. Contribuciones para el Municipio del Tercer Milenio. En: *Primer Congreso Anual de Municipios.* Fundación de Estudios Municipales y Sociales, pp. 117-125. Corregidor, Buenos Aires.

Fuentes

1873. Autos:“D. Doroteo García con la Provincia de Santa Fe, sobre competencia”. *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. T. 9, Pág. 277.

1916. Autos: “P. Césari y Cía contra la Empresa del Ferrocarril Central Argentino, sobre cobro de pesos”. *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. T. 123, Pág. 313.

1933. Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

1942. Autos: “Gilda Labella de Corso y otros v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* T. 194. Pág. 111.

1948. Carta Magna de la Organización Mundial de la Salud.

1957. Constitución de la Provincia de Neuquén.

1958. Constitución de la Provincia de Misiones.

1962. Constitución de la Provincia de Santa Fe.

1986. Constitución de la Provincia de San Juan.

1986. Constitución de la Provincia de Jujuy.

1987. Constitución de la Provincia de San Luis.

1987. Constitución de la Provincia de Córdoba

1987. Constitución de la Provincia de Río Negro

1988. Constitución de la Provincia de Catamarca

1989. Ley N° 23.696. Reforma del Estado (*B.O*. 23/08/89)

1989. Ley N° 23.697. Emergencia Económica (*B.O*. 25/09/89)

1990. Constitución de la Provincia de Tucumán

1991. Constitución de la Provincia de Formosa

1991. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego

1991. Constitución de la Provincia de Mendoza

1991. Autos:“Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”. Fallo de la Corte Suprema de Justicia la Nación 90.182. *L.L.*. Buenos Aires, 05/03/92.

1993. Constitución de la Provincia de Corrientes

1993. Ley Nº 24.309 Constitución Nacional: Declaración de la necesidad de su reforma.

1994. Constitución de la Nación Argentina

1994. Constitución de la Provincia de Buenos Aires

1994. Constitución de la Provincia de Santa Cruz

1994. Constitución de la Provincia de La Pampa

1994. Constitución de la Provincia de Chubut

1994. Constitución de la Provincia de Chaco

1997. Constitución de la Provincia de Santiago del Estero

1998. Decreto Nº 143/98 del Poder Ejecutivo de la Nación, declarando a 1998 como el Año de los Municipios.

1998. Constitución de la Provincia de Salta

1998. Constitución de la Provincia de La Rioja

Anexo N° 1: Autonomía

Prov/ Sanc	Autonomía en general	Administrativa	Económica o financ. o ambas	Política	Institucional y/o Carta Orgánica
Catamarca 09/ 1988	Son **autónomos** los municipios que en función de su número de habitantes y jurisdicción territorial respondan a los requisitos que la ley establezca (art. 245).	Esta Constitución reconoce y garantiza (...) la existencia del municipio como comu-nidad natural (..) Gozan de **autonomía administrativa** (...); (art. 244).	Esta Constitución reconoce y garantiza (...) la existencia del municipio como comunidad natural (...) Gozan de **autonomía** (...) **económica y financiera**. (art. 244).		Son autónomos los municipios que (...) respondan a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a dictarse su propia **Carta Orgánica** (art. 245).
Córdoba 04/ 1987	(...) asegurar la **autonomía** municipal (Preámbulo).				Aquellas (poblaciones) a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus **Cartas Orgánicas** (art. 181).
Corrientes 04/ 1993					Los municipios de 1° categoría deben dictarse su propia **Carta Orgánica** (...) de 2° y 3°categoría (...) pueden optar entre dictar su propia **Carta Orgánica** (...) o regir por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal (art. 158 y 159).
Chaco 10/ 1994	*...fortalecer el régimen municipal **autónomo** (Preámbulo). *Todo centro de población constituye un municipio **autónomo**, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder (art. 182).				Los municipios de primera categoría podrán dictarse sus **Cartas Orgánicas** (art. 185).
Chubut 10/ 1994	Los municipios son **independientes de todo otro poder** en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera (art. 225).	Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de **autonomía** política, **administrativa** y financiera (art. 225).	Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de **autonomía** política, administrativa y **financiera** (art. 225).	Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de **autonomía política**, administrativa y financiera (art. 225).	**Aut. Institucional**: Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de 2000 inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia **carta orgánica** para cuya redacción goza de plena autonomía (art. 226).
Formosa 04/ 1991					Los municipios con Plan Regulador aprobado por su C. Deliberante, podrán dictarse su propia **Carta Orgánica** (...); (art. 177).
Jujuy 10/ 1986	*(...) asegurar la **autonomía** municipal (Pr.) ***Aut.** Municipal y garantías: Todos los municipios tienen asegurada...la **autonomía** necesaria para resolver los asuntos de interés local (art. 178).				Los municipios con más de 20000 habitantes dictarán una **carta orgánica** (...); (art. 188 inc.1).
La Pampa 10/ 1994		Todo centro de población (..) constituye un municipio con **autonomía** (...), **administrativa** (...); (art. 115).	Todo centro de población (...) constituye un municipio con **autonomía** (..) **económica**, **financiera** (art.115).	Todo centro de población (...) constituye un municipio con **autonomía política** (...); (art. 115).	Todo centro de población (...) constituye un municipio con **autonomía** (...) **institucional** (...); (art 115).
La Rioja 04/ 1998		Los municipios tienen **autonomía** institucional, política, **administrativa**, económica y financiera (art. 154).	Los municipios tienen **autonomía** institucional, política, administrativa, **económica y financiera** (art. 154).	Los municipios tienen **autonomía** institucional, **política**, administrativa, económica y financiera (art. 154).	Los municipios tienen **autonomía institucional** (...)Deberán dictar su propia **carta orgánica** (art. 154).

Anexo N° 1: Autonomía (continuación)

Prov/Sanc	Autonomía en general	Administrativa	Económica o financ. o ambas	Política	Institucional y/o Carta Orgánica
Misiones 04/1958		El municipio gozará de **autonomía** política, **administrativa** y financiera (art. 161).	El municipio gozará de **autonomía** política, administrativa y **financiera** (art. 161).	El municipio gozará de **autonomía política**, administrativa y financiera (art. 161).	Los municipios comprendidos en la 1° cat. podrán dictarse sus (...) **cartas orgánicas** (...); (art. 170).
Neuquén 11/1957	Los municipios son **autónomos** (art. 184).				Los municipios comprendidos en la 1°categoría dictarán sus respectivas **cartas orgánicas** (art.186).
Río Negro 06/1988	Esta Constitución reconoce la existencia del municipio como una **comunidad natural** (...); (art. 225).	Esta Constitución (...) Asegura el régimen municipal basado en su **autonomía** (...) **administrativa** (...); (art. 225).	Esta Constitución (...) Asegura el régimen municipal basado en su **autonomía** (...) **económica** (art. 225).	Esta Constitución (...) Asegura el régimen municipal basado en su **autonomía política** (...); (art. 225).	(...) Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía **institucional** (art. 225).
Salta 04/1998	(...)instituir la **autonomía municipal** (Preámbulo).	Los municipios gozan de **autonomía** (...) **administrativa** (art. 170).	Los municipios gozan de **autonomía** (...) **económica, financiera** (...); (art. 170).	Los municipios gozan de **autonomía política** (...) (art. 170).	Los Municipios de más de 10.000 hab. dictan su **Carta Municipal** (art. 174).
San Juan 04/1986		Se reconoce **autonomía** (...), **administrativa** (...) a todos los municipio (...); (art. 247).	Se reconoce **autonomía** (...) **financiera** a todos los municipios (...); (art. 247).	Se reconoce **autonomía política**, (...) a todos los municipios (...); (art. 247).	Los de 1° Categoría tienen además **autonomía institucional** (art. 247).
San Luis 03/1987		Se reconoce **autonomía** (...), **administrativa** (...) a todos los municipios (art. 248).	Se reconoce **autonomía** (...) **financiera** a todos los municipios (art. 248).	Aquellos que dicten su propia **carta orgánica** municipal, gozan además de **autonomía institucional**. (art. 248).	*Aquellos que dicten su propia **carta orgánica** municipal, gozan además de **autonomía institucional**. (art. 248). *Las municipalidades que cuenten con (más) 25.000 (habitantes) pueden dictar su propia **carta orgánica** municipal (...); (art. 254).
Santa Cruz 09/1994		Esta Constitución reconoce **autonomía** política, **administrativa**, económica y financiera a todos los municipios (art. 141).	Esta Constitución reconoce **autonomía** política, administrativa, **económica** y **financiera** a todos los municipios (art. 141).	Esta Constitución reconoce **autonomía política**, administrativa, económica y financiera a todos los municipios (art. 141).	*Aquellos que dicten su **carta orgánica** municipal, gozarán además de **autonomía institucional** (art. 141). *Aquellos municipios que así lo decidan, quedan habilitados para el dictado de sus propias **cartas orgánicas** (...); (art. 142).
Sgo. del Estero 12/1997	Garantizar la **autonomía municipal** (Preámbulo)	Esta Constitución (...) asegura la **autonomía** municipal, reglando su alcance y contenido en el orden (...) **administrativo**, (...); (art. 202).	Esta Constitución (...) asegura la **autonomía** municipal, reglando su alcance y contenido en el orden (...) **económico y financiero** (art. 202)	Esta Constitución (...) asegura la **autonomía** municipal, reglando su alcance y contenido en el orden (...) **político** (...); (art. 202)	*Esta Constitución (...) asegura la autonomía municipal, reglando su alcance y conteni-do en el orden **institucional** (..); (art. 202). *Los municipios de 1ra. categoría serán **autónomos** y en consecuencia dictarán **su carta orgánica** (art. 205 inc. 1).
Tierra del Fuego 05/1991		Esta Constitución (...) asegura el régimen municipal basado en la **autonomía** (...), **administrativa** (...) de las comunidades (art. 169).	Esta Constitución (...) asegura el régimen municipal basado en la **autonomía** (...) **económico-financiera** de las comunidades (art. 169).	Esta Constitución (...) asegura el régimen municipal basado en la **autonomía política**, (...) de las comunidades (art. 169).	Aquellos municipios a los cuales se reconoce **autonomía institucional** podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de **cartas orgánicas** (...); (art. 169).

Anexo N° 2: Uso variable poblacional y población requerida para constituir gobiernos locales

	Otras formas dependientes	Otras formas independientes	Municipio	Municipios con carta orgánica
No menciona variable poblacional (VP)		Tucumán	Buenos Aires La Rioja Mendoza[1] Tucumán	La Rioja[2] La Pampa
Hace referencia a VP sin cuantificar			Misiones	Catamarca[3] Misiones [4]
Utiliza VP y adiciona otros requisitos		Tierrra del Fuego [5]		Córdoba [6] Formosa [7]
Utiliza VP pero permite excepciones			La Pampa [8] San Luis [9]	
Establece otra base	San Luis (+80 electores)	Chubut (0/200/500 electores)	Chubut (+500 electores)	Chubut (+2000 electores)
H<500	Catamarca (0/500) San Juan (0/500) Chaco (0/800) Salta (0/1500)	Corrientes (0/500) San Luis (0/800) Formosa (0/1000) Santa Cruz(0/1000) S. Estero (0/2000) Córdoba (0/2000) Rio Negro (0/2000) Jujuy (0/3000) Santa Fé (0/10000) T. Fuego (+400)[5]		
500<=H<1000		San Luis (800/1500)	Catamarca (+500) Corrientes (+500) Chaco (+800) La Pampa (+500)[8] Neuquén (+500)	
1000<=H<1500			Formosa (+1000) Santa Cruz (+1000)	Santa Cruz (+1000)
1500<=H<2000			Entre Ríos (+1500) Salta (+1500) San Luis (+1500)[9]	
2000<=H<2500			Córdoba (+2000) Rio Negro (+2000) San Juan (+2000) S. Estero (+2000) T. Fuego (+2000)	Rio Negro (+2000)
2500<=H<3000				
3000<=H<3500			Jujuy (+3000)	
3500<=H<4000 **4000<=H<4500** **4500<=H<5000**				
5000<=H<5500				Neuquén (+5000)
5500<=H<6000				
10000<=H<10500			Santa Fé (+10000)	Salta (+10000) T. del Fuego (+10000)
10500<=H<11000 **11000<=H<11500**				
+12000				Corrientes (+15.000) Chaco (+20.000) Jujuy (+20.000) S. Estero (+20.000) San Luis (+25.000) San Juan (+30000)

[1] Mendoza: Capital y cada uno de los departamentos de la Provincia (art. 197).
[2] La Rioja: "Los municipios (...) deberán dictar su propia carta orgánica..." (art. 154).
[3] Catamarca: podrá dictar carta orgánica "..número de habitantes y jurisdicción territorial respondan a los requisitos que la ley establezca ." (art.245)
[4] Misiones: La ley establecerá 3 categorías de municipios de acuerdo al número de habitantes. Los de 1° categoría podrán dictarse sus cartas orgánicas (art. 162 y 170).
[5] Tierra del Fuego: +400 habitantes y a más de 30 km. de un municipio (art. 171).
[6] Córdoba: Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas (art. 181).
[7] Formosa: Los municipios con plan regulador, aprobado por su Concejo Deliberante, podrán dictarse su propia Carta Orgánica (art. 177).
[8] La Pampa: En centro de + 500 hab. o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras (art. 115).
[9] San Luis: +1500 o ser cabecera de departamento en el cual no existan municipalidades (art. 256).

Anexo N° 3: Cantidad de niveles de gobierno municipal: prescripción constitucional y realidad

Cantidad de categorías de municipios	Denominación municipio	Formas s/ jerarquía municipal	Detalle	Realidad Municipal					
				Coin-cide Const	Gob. Mun. 1º niv.	GM 2º niv	GM 3º niv	GM 4º niv	Otros s/jer. mun.
Unica categoría			**17 %**						
a) sólo municipio	Municipalidad		**B. Aires**	**SI**	134				
	Municipalidad		**Mendoza**	SI	18				
b) municipio y otro independ., s/jer. Mun.	Municipio	Com. Fomento[i]	**La Pampa**	SI	58				21
	Municipio	Comuna	**Santa Fe**	**NO**[ii]	2	46			315
Dos categorías			**22 %**						
a.) sólo municipios	Mun.1º Cat. o Municip. Mun.2º Cat/o Jta Fto.		**E. Ríos**	SI	30	37			
	Municipio(c/CO[iii]) Municipio		**La Rioja**	SI	18	0[iv]			
b.) municipios y otro org. independiente, sin jerarquía municipal	Municipalidad (c/CO) Municipalidad	Com. Fomento	**Formosa**	SI[v]	0	27			10
	Municipio (c/CO) Municipio	Comuna	**R.Negro**[vi]	SI	22	16			0vi
	Municipio (c/CO) Municipio	Com. Fomento	**Sta. Cruz**	SI[vii]	0	14			4
Tres categorías			**35 %**						
a) municipios y otros organismos dependientes del mismo	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Comuna	**Cata-marca**	SI	4	2	14		14[viii]
	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Delegaciones	**Salta**[ix]	SI	9	7	43		
b) municipios y otros org. independientes sin jerarquía municipal	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Comuna	**Córdoba**	SI	18	19	212		179
	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Com. Fomento Comuna Rural	**Chubut**	SI	3	3	17		22[x]
	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Com. Municipal	**Jujuy**	SI	5	0	16		39
	Municipio (c/CO) Municipio (competente) Municipio	Com. Munic.- Int. Comision.- Deleg Munic.[xi]	**San Luis**	SI	2	0	16		46[xii]
	Municipio (con CO) Municipio (competente) Municipio	Comuna	**Tierra del Fuego**	SI[xiii]	0	2	0		1
	Municipio	Comuna	**Tucumán**[xiv]	SI	5	9	5		92[xv]
Cuatro categ.			**26 %**						
a) sólo municipios	Municipio 1º Cat.(c/CO) Municipio de 1º Categoría Municipio de 2º Categoría Mun. 3º ó Com Fomento		**Misiones**	SI	5	9	36	25	
	Municipio 1º Cat. (c/CO) Municipio de 1º Categ. Municipio de 2º Categ. Mun. 3º ó Com. Municip.		**Neuquén**	**NO**	6	5	9	14	16[xvi]
b) municipios y organismos dependientes del mismo	Municipio 1º Cat. (c/CO) Municipio de 1º Categ. Municipio de 2º Categ. Municipio de 3º Categ.	Deleg. de Servicios Rurales	**Chaco**	SI	0	8	24	36	0[xvii]
	Municipio 1º Cat. (c/CO) Municipio de 1º Categ. Municipio de 2º Categ. Municipio de 3º Categ.	Com. Vecinal	**San Juan**	SI	2	3	6	8	0[xviii]
	Municipio 1º Cat. (c/CO) Municipio de 1º Categ. Municipio de 2º Categ. Municipio de 3º Categ.	Com. Municipal	**Santiago del Estero**	SI	5	0	5	18	43
c) municipios y otros organismos independ., sin jer. municipal	Municipio 1º (c/CO) Municipio de 1º Categ. Municipio de 2º Categ. Municipio de 3º Categ.	Munic. Rural	**Corrientes**	SI	6	5	15	39	1

[i] La Const. La Pampa indica en su art. 115: "La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios". Por lo tanto la forma de gobierno local Comisiones de Fomento, actualmente desarrollada en la provincia, surge de una habilitación constitucional a la Legislatura para establecerla y denominarla. Esto fue determinado por la Ley Orgánica de los Municipios.

[ii] La Const. de Sta. Fe establece una única categoría de municipio (poblaciones con más de 10.000 habitantes) y otra forma de gobierno local, las comunas, para las poblaciones de menos de 10.000 habitantes. Legislación posterior estableció que serán de 1° categoría los municipios con más de 200.000 habitantes y de 2° categoría los restantes. Esta categorización excede lo legislado en la Const. provincial.

[iii] CO: Carta Orgánica.

[iv] Las dos categorías son legales. En la práctica, como en La Rioja todos los municipios han dictado su carta orgánica, la categoría municipio sin carta orgánica es un conjunto vacío. Quiere decir que en la actualidad existe una única categoría de municipio, aunque se mantiene esta separación porque así quedó establecido al momento de la sanción constitucional del año 1986. Sin embargo, la reforma de 1998, en las disposiciones transitorias legisla "7. Hasta que los municipios determinen el momento de llamar a convenciones municipales, una ley orgánica municipal sancionada por la Legislatura provincial con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, con arreglo a lo que disponen los artículos 155 y 157, regirá como Carta Orgánica única para todos los municipios. 8. A partir de la sanción y promulgación de la ley orgánica municipal transitoria, las cartas orgánicas quedarán automáticamente derogadas hasta la sanción de las nuevas. 9. El llamado a convenciones municipales será determinado por los 18 municipios en acuerdo con el Gobierno provincial".

[v] Formosa tiene 2 categorías de municipios, uno con carta orgánica y otro sin carta orgánica. No se incluyó aquí la categoría municipio competente para dictarse su carta orgánica porque en este caso no es un requisito poblacional el que habilita al municipio sino una decisión política (elaboración y aprobación por el C. Deliberante local de un Plan Regulador). Benedetto y Faierman (1998) incluyen 3 categorías de municipios (2 de primera, 6 de segunda y 19 de tercera categoría). Consultado el Ministerio de Gobierno provincial informaron que en el pasado había categorías de municipios pero que a partir de la sanción de la Ley 1028/93 no hay más, salvo la distinción que surge de dictar o no la propia carta orgánica.

[vi] Río Negro tiene dos categorías de municipios, uno con carta orgánica y otro sin carta orgánica. No se incluyó aquí la categoría municipio competente para dictarse su carta orgánica porque en este caso no se establecen requisitos para habilitar este derecho. Sólo cuenta la decisión política. Asimismo la Constitución de Río Negro prevé otra forma de gobierno local sin status municipal denominada "Comuna" que no se encuentra implementada en la realidad.

[vii] La Const. de Sta. Cruz prevé que existan municipios con carta orgánica pero aún ninguno la ha dictado.

[viii] La Constitución de Catamarca establece como otras formas de gobierno la comuna (art. 255). Benedetto y Faierman (1998) afirman que estos gobiernos son denominados "Municipios sin HCD".

[ix] La Constitución de la Provincia de Salta indica en su artículo 170: "Los municipios pueden establecer delegaciones". Según "Los Municipios de la Provincia de Salta" (INDEC, 1998) las delegaciones municipales son creadas por ley y dependen de un municipio si la localidad se encuentra dentro del mismo ejido. En caso contrario dependerán directamente de la Provincia. Se desconoce su aplicación en la realidad.

[x] Chubut: se totaliza todas las categorías sin status municipal, por carecerse de la información detallada.

[xi] San Luis: las dos primeras designaciones son para organismos independientes; ésta última para una forma de gobierno dependiente del municipio más cercano.

[xii] San Luis: totaliza todas las categorías sin status municipal, por carecerse de la información detallada.

[xiii] La Const. Tierra del Fuego establece en su art. 170:"Se les reconoce autonomía institucional a aquellos (municipios) que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil habitantes". Esto implica que esta provincia tiene dos municipios competentes pero ninguno aún ha dictado su carta orgánica.

[xivxiv] La Const. de Tucumán indica en su artículo 111: "La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección". Por lo tanto las categorías municipales, actualmente desarrolladas en la provincia, no son una prescripción constitucional pero sí lo es la habilitación a la Legislatura para establecerla. Según Benedetto y Faierman (1998), Tucumán tiene municipios de tres categorías, más un nivel de gobierno local sin status municipal, la Comuna Rural.

[xv] En la Constitución de Tucumán se designa a este nivel Comuna: "Art. 111: (...)3. En el área de proyección rural y en el resto de la Provincia, la ley podrá autorizar al Poder Ejecutivo a erigir comunas en los centros urbanos que no alcancen la categoría de municipio". Según el INDEC (1998/c) existen 92 Comunas Rurales, de 31 de 1° categoría, 15 de 2° categoría y 46 de 3° categoría.

[xvi] En la Constitución de Neuquén no se establece este nivel de gobierno. En la actualidad hay 16 Comisiones de Fomento, organizaciones sin status municipal.

[xvii] Chaco prevé que existan gobiernos sin jerarquía municipal y en la realidad no existe ninguno.

[xviii] San Juan tiene Comisiones Vecinales pero no se pudo constatar su número.

Anexo N° 4: Niveles de Gobierno Local

Cantidad de niveles	Provincias	Cantidad
Un nivel	Buenos Aires Mendoza	2
Dos niveles	Entre Ríos La Pampa La Rioja Santa Fe	4
Tres niveles	Formosa Río Negro Santa Cruz	3
Cuatro niveles	Catamarca Córdoba Jujuy Misiones Neuquén Salta Tierra del Fuego Tucumán	8
Cinco niveles	Corrientes Chubut Chaco San Juan Santiago del Estero	5
Seis niveles	San Luis	1
TOTAL		**23**

Anexo N° 5: El papel del municipio en la promoción del desarrollo

Pcia./ sanc.	Desarrollo regional	Desarrollo urbanístico (en particular)	Competencia provincial con participación municipal
Catamarca (1988)		Son atribuciones (...) Organizar y planificar **el desarrollo urbano y rural**, estableciendo los Códigos de Planeamiento y Edificación (art. 252 inc. 8)	
Córdoba (1987)		Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: (...) Regular y coordinar **planes urbanísticos** y edilicios (art. 186) inc. 11).	Las Municipalidades (...) **Participan en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional**, y acuerdan su participación en la realización de obras y prestación de servicios que les afecten en razón de la zona (art. 191).
Corrientes (1993)		Son atribuciones (...) Dicta ordenanzas y reglamentaciones sobre: (...) **urbanismo**, seguridad, recreo .. (art. 163 inc. 5 ap. c); (...) Elabora **planes reguladores** o de remodelación (art. 163 inc. 13).	
Chaco (1994)	*Son atribuciones y deberes del Intendente:(...) Promover y participar de **políticas de desarrollo económico, social y cultural** (art. 206 inc. 7).	Son atribuciones y deberes del concejo municipal (...) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre: a) urbanismo, que aseguren **planes de urbanización, desarrollo y ordenamiento** (art. 205 inc. 5)	*Es deber (...) dictar normas que aseguren básicamente: (...) La fijación de políticas de **reordenamiento territorial, desarrollo urbano** y salud ambiental, con la **participación del municipio** y entidades intermedias (art. 38 inc. 7). ***Tendrán participación en la elaboración y ejecución de los **planes de desarrollo regional** (art. 202).
Chubut (1994)	Los municipios pueden crear subregiones para el **desarrollo económico** y **social** y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines (art. 237).		La regionalización para el **desarrollo integral** debe realizarse sobre la base de la **participación de los municipios** en la elaboración de las políticas provinciales (...) cuando los ejidos municipales se encuentren (...) vinculados a planes y procesos de **desarrollo económico social** a escala regional (...); (art. 235).
Jujuy (1986)		Competencia. (...) La planificación, gestión y ejecución del **desarrollo y ordenamiento urbano,** zonificación, parquización (...); (art. 189 inc. 2).	
La Rioja (1998)	*Las cartas orgánicas municipales establecerán las estructuras funcionales del municipio (...) incorporando los aspectos de (...) **desarrollo social y económico;** (...) deberán asegurar (...) el proceso de regionalización para el **desarrollo económico y social**, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes (art. 157).		
Neuquén (1957)		Toda ampliación de centros urbanos, o creación de un nuevo centro, deberá ser previamente expropiado y **urbanizado** por el municipio o la Provincia (...); (art. 244).	
Río Negro (1988)	*El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) **Participa** con fines de utilidad común en la **actividad económica**; crea y promueve empresas públicas y mixtas, entes vecinales (...) y toda forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios y construcción de obras (art. 229 inc. 8). *Los municipios y comunas reconocen la existencia de las **juntas vecinales electivas.** Se integran para promover el **progreso y desarrollo** de las condiciones de vida de los habitantes y sus vecindarios (art. 240).	El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) Elabora **planes reguladores** o de remodelación integral que satisfagan las necesidades presentes y las previsiones de su crecimiento (art. 229 inc. 11).	*El Gobierno promueve (...) **la planificación del desarrollo**, contemplando las características culturales, históricas y socioeconómicas de las diferentes regiones internas, **fortaleciendo el protagonismo de los municipios** (art. 11). ***La Provincia con los **municipios** ordena el uso del suelo y regula el **desarrollo urbano y rural** (art. 74). ***En cada región se establece un Consejo Regional, presidido por un delegado del Poder Ejecutivo e integrado por representantes de los organismos provinciales (...), de los **municipios** que la integran, de los partidos políticos de la región (...) y de entidades sectoriales (...); (art. 108).

Anexo N° 5: El papel del municipio en la promoción del desarrollo (continuación)

Pcia./ sanc.	Desarrollo regional	Desarrollo urbanístico (en particular)	Competencia provincial con participación municipal
Salta (1998)	Compete a los municipios (...) Promover el **desarrollo socio-económico local**, tendiendo a la integración regional (art. 176 inc. 14).	Compete a los municipios (...) Lo relativo a **urbanismo,** higiene, salubridad y moralidad (art. 176 inc. 9).	**Los poderes públicos,** en consulta con los sectores productivos y del trabajo interesados, **sancionan planes económico-sociales**, indicativos para el sector privado de la economía e **imperativos para el sector público** provincial y **municipal**. Dichos planes procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la provincia (...). Por ley se crea el Consejo Económico Social (...) es órgano de consulta de los poderes públicos. Es obligatorio consultarlo previamente en el caso **de planes económico-sociales, culturales, científicos y tecnológicos** (art. 77).
San Juan (1986)	*El régimen de división, adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes previos de colonización (...) que prevean: (..)**El asesoramiento y asistencia técnica** permanente a los **agricultores y ganaderos** a través de los organismos competentes del Estado nacional, Pcia. o **municipal** (art. 115 inc. 8).	Son atribuciones (...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre **urbanización** (...); (art. 251 inc. 12).	*Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) **Participar,** por medio de un representante designado al efecto **en los organismos provinciales de planificación o desarrollo**, cuyas disposiciones afecten intereses municipales (art. 251 inc. 19).
San Luis (1987)		Son atribuciones y deberes (...): **Urbanismo,** seguridad (...); (art. 258 inc. 3).	Son atribuciones y deberes (...) **Participación** por medio de representantes, **en los organismos provinciales de planificación y/o desarrollo**, cuyas disposiciones afecten directamente los intereses municipales (art. 261 inc. 13).
Santa Cruz (1994)	* Será prevenido y reprimido todo **abuso del poder** económico así como toda actividad que obstaculice el **desarrollo de la economía** o tienda a dominar los mercados, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios (art. 45). El Gobierno de la Provincia y **las municipalidades**, ambos en sus respectivas jurisdicciones, crearán (...) comisiones asesoras permanentes (...) a fin de colaborar en el cumplimiento del artículo anterior y asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la **economía de la colectividad** (art. 46).	El municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias (...) Dictar ordenanzas que traten sobre el **plan regulador del desarrollo urbano;** apertura y pavimentación de calles; construcción de plazas y paseos; uso de las calles; del subsuelo y del espacio aéreo; seguridad e higiene en la edificación y construcción en general; tráfico, transporte y vialidad urbana (art. 150 inc. 7).	El municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias (...) **Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional** y acordar su participación en la realización de obras y la prestación de servicios que afecten en razón de la zona (art. 150 inc. 13).
Santiago del Estero (1997)	Se reconocerá la existencia y se impulsará la organización de las sociedades intermedias representativas de intereses vecinales, que se integren para promover el progreso, **desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida** de los vecinos (art. 218).		Participación sectorial. Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo, establecen **planes económico-sociales** indicativos para el sector privado de la economía e imperativos para el sector público provincial y municipal (art. 101).
Tierra del Fuego (1991)		La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias: (...) Ejercer sus funciones político-administrativas y en particular el poder de policía, con respecto a las siguientes materias (...) **Planeamiento y desarrollo urbano y rural**, vialidad, planes edilicios, política de vivienda, diseño y estética urbanos y control de construcción (art. 173 inc. 8 ap. d).	*La **planificación del desarrollo** provincial es imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado (...) Será dirigida y (...) actualizada por un **consejo de planificación,** cuyos miembros serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Legislativo**, e integrado por** representantes de (...) centros de estudios e investigación en las disciplinas conducentes a su finalidad, de los sectores de la producción y del trabajo y de los **municipios** (...); (art. 75). * **Los municipios y comunas** (...) Participan en **la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional** (art. 178).
Tucumán (1990)	El área de proyección rural será (...) fijada por ley. La función del municipio, en ella, será de **apoyo al desarrollo** del área (..); (art. 111 inc 2).		

Anexo N° 6: El papel del municipio en la educación

Pcia.	Competencia municipal	Competencia prov. c/participación municipal
Catamarca (1988)	Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) Proteger (...) la cultura, la **educación** (art. 252, inc. 10).	
Córdoba (1987)	Son funciones (...) Atender (...) creación y fomento de instituciones de cultura intelectual y física y **establecimientos de enseñanza** regidos por ordenanzas concordantes con las leyes en la materia (...); (art. 186 inc. 7).	La política educativa provincial (...) Las personas, asociaciones y **Municipios** tienen derecho a **crear instituciones educativas** (...) las que serán reconocidas según la ley (art. 62 inc. 3)).
Corientes (1993)	Son atribuciones y deberes del municipio (...) Dicta ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) **educación** y cultura popular (...); (art. 163, inc. 5, ap. f).	Corresponde al Poder Legislativo(...) Dictar planes generales sobre **educación** (...) dejando a las respectivas **municipalidades** la ampliación de estos últimos (art. 83, inc. 5).
Chaco (1994)	Son atribuciones y deberes del concejo municipal (...) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) **educación**, cultura (...); (art. 205, inc. 5, ap. i).	El fondo de la educación estará formado por: (...) **Los impuestos** y demás contribuciones especiales **que establezcan** la Legislatura y los **Municipios**.(...); (art. 83, inc. 2).
Chubut (1994)	Es de competencia de las municipalidades (...) **Fomentar la educación** y la cultura, **pudiendo crear instituciones** ajustadas a los principios de esta Constitución (art. 233, inc. 13).	
Entre Ríos (1933)	Corresponde a las municipalidades: (...) **Fomentar la enseñanza** común y especial, estableciendo dentro del municipio las **escuelas** que sus recursos les permitan, con sujeción a las leyes y planes generales de la materia (art. 195, inc. 4°, ap. j).	*Corresponde P. Legislativo (...) Legislar sobre **enseñanza** (..) **dejando a las respectivas municipalidades su aplicación** (...); (art. 81, inc. 5). *El Estado fomentará establecimiento de **escuelas municipales** (...) y contribuirá al sostenimiento de las mismas (...); (art. 204).
Formosa (1991)	Las personas, asociaciones, **municipios** y confesiones religiosas reconocidas oficialmente, **tienen derecho a crear instituciones educativas ajustadas a los principios de esta Constitución.** No se reconocen más certificados de estudio que los autorizados por el Estado nacional, provincial o **municipal** (art. 94).	
La Pampa (1994)	Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios (...) **Sostener o subvencionar establecimientos de enseñanza**, con el acuerdo de las autoridades de educación (art. 123, inc. 6).	
La Rioja (1998)	Las Cartas Orgánicas establecerán las estructuras funcionales del municipio (...) incorporando los aspectos de **educación** (...) y cultura (art. 157).	
Misiones (1958)	Son atribuciones y deberes de los municipios:(...) Fomentar la **instrucción pública** y la cultura artística, intelectual y física (...); (art. 171, inc. 11).	
Neuquén (1957)	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Destinar permanentemente **fondos para la educación** en general (art. 204, inc. h).	
Río Negro (1988)	El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) Participa activamente en las áreas de (...) **educación** (art. 229, inc. 9).	El municipio (...) Participa activamente en (...) **educación** (...) y en los organismos de similar finalidad y otros de interés municipal dentro de su jurisdicción y en los de competencia regional y provincial (art. 229, inc. 9).
Salta (1998)	Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales (...) **El fomento de la educación**, la cultura (art. 176, inc. 12).	
San Juan (1986)	***Fomentar la educación** y el desarrollo cultural mediante la participación plena de sus habitantes. **Crear establecimientos educativos**, en los distintos niveles (art. 251, inc. 16).	*El Estado fomenta, afianza y revitaliza la función de **la escuela** rural y **municipal** como eje de la comunidad a que pertenece (art. 94).
San Luis (1987)	*Son atribuciones y deberes de los Concejos Deliberantes, dictar ordenanzas y reglamentos sobre (...) **Educación** y cultura (...); (art. 258, inc. 6). *Son atribuciones y deberes del Dpto. Ejecutivo (...) **Fomentar la educación** y el desarrollo cultural mediante la participación plena de sus habitantes. **Puede crear establecimientos educativos en los distintos niveles y modalidades**, de conformidad a las leyes que los reglamentan (art. 260, inc. 11).	*La ley general de educación de la Provincia (...) establece la **regionalización y descentralización** en la conducción, organización y administración del **sistema educativo** a fin de adecuar su labor a las exigencias del desarrollo cultural, social y económico de cada región de la Provincia y la integración de los niveles de conducción central, regional y **local** con la participación de los docentes, no-docentes, padres, alumnos y (...) comunidad (art. 75, inc. 7).
Santa Cruz (1994)	El municipio (...) tendrá competencia en (...) Atender a (...) **la creación y el fomento de instituciones de cultura intelectual y física y establecimientos de enseñanza** regidos por ordenan-zas concordantes con las leyes en la materia(...);(art.150 inc. 8).	
Sgo. del Estero (1997)	*La ley y las cartas orgánicas (...) determinarán las funciones a cumplir por las municipalidades (...) referente a las siguientes áreas: (...) **educación y cultura** (art. 211 inc.5).	*El Consejo General de Educación preservará la compatibilidad de los planes y programas de la **enseñanza municipal** con sus similares de Provincia (art. 75).
Tierra del Fuego (1991)	Competencias (..) **Ejercer** sus func. político-administrativas y en particular el **poder de policía**, con respecto (..) **educación**, en concurrencia con la Provincia (...);(art. 173 inc. 8, ap. a).	

Anexo N° 7: El papel del municipio en la salud

Provincia	Salud como competencia municipal	Salud como competencia provincial con participación municipal
Catamarca (1988)	Proteger la **salud pública** (art. 252, inc. 10)	
Córdoba (1987)	Atender las siguientes materias (...) **salud y centros asistenciales** (art. 186, inc. 7).	(La Provincia) establece, regula y fiscaliza el **sistema de salud**, integra todos los recursos y **concerta la política sanitaria** con el Gobierno Federal, Gobiernos Provinciales, **Municipios** e instituciones sociales públicas y privadas (art.59).
Chaco (1994)		*Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho inalienable a vivir en un **ambiente sano**, equilibrado, sustentable y adecuado para el desarrollo humano (...). Es deber de los poderes públicos dictar normas que aseguren básicamente: (...) La fijación de políticas de (...) **salud ambiental**, con la **participación del municipio** y entidades intermedias (art. 38, inc. 7). * El Estado Provincial garantizará los derechos del consumidor y del usuario. La ley promoverá la **protección de su salud** (...)y preverá la necesidad de **participación de** (...) **los municipios** interesados en los órganos de control (art. 47).
La Rioja (1998)	Las Cartas Orgánicas establecerán las estructuras funcionales del municipio, conforme a los requerimientos del Departamento, incorporando los aspectos (...) **salud pública** (...);(art. 157).	
Neuquén (1957)	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) **salud pública** (art. 204, inc.a).	*Se coordinará, en grado especial con los **municipios**, todos los servicios asistenciales **de profilaxis preventiva y curativa, tendientes a asegurar la salud** del individuo, de la familia, y de la comunidad (art. 289). *El **Consejo provincial de sanidad** tendrá sus propios recursos, formados por aportes del Estado provincial, **municipal** y de los provenientes de donaciones privadas. Su presupuesto lo dictará la Legislatura en base al proyecto presentado por el Consejo, evitando la dispersión de energías y de fondos que por concurso de la Nación y de la Provincia concurran al mismo fin (art. 293).
Río Negro (1988)		Participa activamente en las áreas de **salud** (...) y en los organismos de similar finalidad y otros de interés municipal dentro de su jurisdicción y en los de competencia regional y provincial (art. 229, inc. 9).
Salta (1998)		Compete a los municipios (...) La cooperación con la Provincia o la Nación en (...)

Anexo N° 8: El papel del municipio en la integración social y comunitaria

Pcia./ Sanción	Servicios sociales y asistenciales; deportes y recreación	Competencia provincial con participación municipal
Buenos Aires (1994)	Son atribuciones (..) régimen municipal (..) Tener a su cargo (...) **los establecimientos de beneficencia** que no están a cargo de sociedades particulares, **asilos de inmigrantes** que sostenga la Pcia.(..);(art.192, inc.4).	
Catamarca (1988)	Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) Proteger (...) el **deporte** y turismo social (art. 252, inc. 10).	
Córdoba (1987)	Son funciones (...) competencia municipal: (...) Atender las siguientes materias: (...) **ancianidad, discapacidad y desamparo** (...) **creación y fomento de instituciones de cultura** intelectual y **física** (...) **servicios de previsión, asistencia social** y bancarios (art. 186, inc. 7).	
Corrientes (1993)	Son atribuciones y deberes del municipio (...) Dicta ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) **recreos** y espectáculos públicos (...) **servicios sociales y asistenciales** (...) **deportes** (...);(art. 163, inc. 5, ap. c, g, j).	
Chaco (1994)	Son atribuciones y deberes del concejo municipal (...) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) f) moralidad, **recreos** y espectáculos públicos (...) j) **servicios y asistencia social** (...) i) educación, cultura, **deportes** y turismo (art. 205, inc. 5, ap. f, j, i).	
Chubut (1994)	Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento (...) Entender en todo lo relativo a (...) **asistencia social** (art. 233, inc. 1).	(...) la protección integral del niño (...) A los fines de tales políticas y acciones, coordina la participación de organizaciones no gubernamentales**, privilegia el rol de los municipios** y asegura los recursos presupuestarios adecuados (art. 27).
Entre Ríos (1933)	Corresponde a las municipalidades (...) Tener a su cargo (...) **los establecimientos de beneficencia** (art. 195, inc. 4, ap. a).	
Formosa (1991)		El Estado propiciará para las personas de la tercera edad (...) acceso a la **vivienda** (...) asignando un % de las viviendas que se construyan con **fondos** nacionales, provinciales y **municipales** (...); (art. 71).
Jjujuy (1986)	Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes (...) Organizar, administrar y prestar servicios de (...) **asistencia social** (art. 190, inc. 9).	
La Pampa (1994)	Son atribuciones y deberes comunes a todos los municipios (...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre (...) **asistencia...** (art. 123, inc. 4).	
Mendoza (1991)	Son atribuciones inherentes a las municipalidades:(...) Tener a su cargo (...) los **establecimientos de beneficencia**, que no estén a cargo de sociedades particulares (art. 200, inc. 3).	
Misiones (1958)	Son atribuciones y deberes de los municipios (...) Entenderán todo lo relativo (...) **asistencia social.** (...) Fomentar (...) la cultura artística, intelectual y **física** (art. 171, inc. 3 y 11).	
Neuquén (1957)	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) **recreos** (...); (art. 204, inc. a).	
Salta (1998)	Compete a los municipios (...) La **recreación**, **deporte**, **esparcimiento** y espectáculos públicos (...) La cooperación con la Provincia o la Nación en **asistencia** social (...); (art. 176, inc. 10 y 15).	
San Juan (1986)	Son atribuciones (...) municipios: (...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre (...) **asistencia social** (...) **deportes** (...). Organizar **servicios asistenciales** en forma directa y/o con la colaboración de la Provincia, Nación o entidades prestatarias de estos servicios (art. 251, inc. 12 y 15).	
San Luis (1987)	Son atribuciones y deberes de los Concejos Deliberantes, dictar ordenanzas y reglamentos sobre: (...) **recreos** y espectáculos públicos (...) **servicios sociales, asistenciales** y **deportes** (art. 258, inc. 3 y 6).	
Santa Cruz (1994)	El municipio (...) tendrá competencia en (...) Atender (...) la **minoridad**, la **familia** y la **ancianidad**; la **discapacidad** y el **desamparo** (...) la creación y el fomento de instituciones de **cultura** intelectual y **física** (...) **los servicios de previsión y asistencia social** (art. 150, inc. 8).	
Santiago del Estero (1997)	La ley y las cartas orgánicas (...) determinarán las funciones a cumplir por las municipalidades (...) referente a las siguientes áreas: (...) **asistencia social** (...) **Recreación**, turismo y **deportes**(..). No habrá transferencia de servicios o funciones sin la respectiva asignación de recursos aprobada por ley y ratificada por el municipio interesado (art. 211, inc. 4 y 7).	
Tierra del Fuego (1991)	La provincia reconoce a los municipios (...) las siguientes competencias (...) Ejercer sus funciones político-administrativas y en particular el poder de policía, con respecto a las sig. materias: (...) Salud pública, **asistencia social** y educación, en concurrencia con la Provincia (...) Turismo, **deportes y actividades recreativas** (art. 173, inc. 8, ap. a, j).	
Tucumán (1990)	(...) funciones a cumplir por las municipalidades (..) Salubridad, **asistencia social** (...) Fomento de **instituciones** de cultura, intelectual y **física** (...) **Recreación**, turismo y **deportes** (...) Servicios bancarios y de **previsión social** (art. 113, inc. 4, 5, 7 y 8).	

Anexo N° 9: El papel del municipio en el cuidado del ambiente y en el mejoramiento de la calidad ambiental

Provincia	Sistema ecológico y medio ambiente; recursos naturales y paisaje	Competencia provincial
Catamarca (1988)	Son atribuciones y deberes (...) Preservar el **sistema ecológico, recursos naturales, medio ambiente**, a fin de garantizar las condiciones de vida de los habitantes. (art. 252, inc. 9).	
Córdoba (1987)	Atender las siguientes materias: (...) **protección del medio ambiente**, **paisaje**, **equilibrio ecológico y polución ambiental** (art. 86 inc. 7).	
Chaco (1994)	Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre: (...) **protección del ambiente** y de los interés colectivos (art. 205, inc. 5, ap. e).	Todos los habitantes de la Provincia tienen el derecho inalienable a vivir en un **ambiente sano, equilibrado, sustentable y adecuado para el desarrollo humano**, y a participar en las decisiones y gestiones públicas para preservarlo, así como el deber de conservarlo y defenderlo. Es deber de los poderes públicos dictar normas que aseguren básicamente: (...) La fijación de políticas de reordenamiento territorial, desarrollo urbano y **salud ambiental**, con la participación del **municipio** y entidades intermedias (art. 38, inc. 7).
Chubut (1994)	* Es competencia de las municipalidades y comisiones de fomento (...) Reglamentar, en el marco de sus atribuciones, las cuestiones vinculadas con la **protección del medio ambiente** y el **patrimonio natural** y cultural. (art. 233, inc. 14). * Todas las personas en la Provincia tienen los siguientes deberes (...) **Resguardar y proteger el patrimonio** cultural y **natural de** la Nación, la Provincia y **los municipios** (art. 66, inc. 3).	
La Rioja (1998)	Las cartas municipales deberán asegurar (...) La **defensa del medio ambiente** (...); (art. 157, inc. 7).	
Salta (1998)	Compete a los municipios (...) **la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico, polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible** (art. 176 inc. 9).	Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Leyes de Municipalidades (...) **La cooperación con la Provincia o la Nación en** (...) **preservación del medio ambiente y recursos naturales** (art. 176, inc. 15).
San Luis (1987)	Son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante (...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre (...) Conservación del (...) **medio ambiente y recursos naturales** (art. 258, inc. 17).	
Santiago del Estero (1997)	La ley y las cartas orgánicas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Provincia, determinarán las funciones a cumplir por las municipalidades (...) referente a las siguientes áreas (...) **protección del medio ambiente** (...) No habrá transferencia de servicios o funciones sin la respectiva asignación de recursos aprobada por ley y ratificada por el municipio interesado (art. 211).	
Tierra del Fuego (1991)	Ejercer sus funciones político-administrativas y en particular el poder de policía, con respecto a las siguientes materias (...) **Protección del medio ambiente, equilibrio ecológico** y **paisaje** (art. 173, inc. 8, ap. g).	
Tucumán (1990)	(...) funciones a cumplir (...) **Protección del medio ambiente** (art. 113, inc. 6).	

Anexo N° 10: El papel del municipio en la seguridad

Pcia/ sanc.	Seguridad	Uso de la fuerza pública	Restricciones a la libertad individual
Buenos Aires (1994)			Son atribuciones (...) Tener a su cargo (...) las **cárceles** locales de **detenidos** (art. 192, inc. 4).
Catamarca (1988)		*El Gobernador (...) **Presta el auxilio de la fuerza pública** a (...) las Municipalidades, siempre que lo soliciten (art. 149, inc. 13). *Son atribuciones (..) Imponer multas y sanciones (...) **solicitando** en caso necesario el **uso de la fuerza pública** que no podrá serle negada, si estuviere encuadrada en la Ley (art. 252).	
Córdoba (1987)		*El Gobernador (...) Tiene el deber de **prestar el auxilio de la fuerza pública** (...) a las Municipalidades (..) conforme a la ley (art. 144, inc. 16). *Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas (...) pueden autorizar a las autoridades para imponer multas (...) secuestros, decomisos o destrucción de los objetos, para lo cual las Municipalidades pueden **requerir el auxilio de la fuerza pública** y recabar ordenes de allanamiento (art. 187).	*Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas (...) pueden autorizar a las autoridades para imponer multas (...) secuestros, decomisos o destrucción (...) para lo cual las Municipalidades pueden requerir el auxilio de la fuerza pública y **recabar ordenes de allanamiento.** También pueden imponer **sanciones de arresto** de hasta quince días, con recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine (art. 187).
Corrientes (1993)	Dicta ordenanzas y reglamentaciones sobre: (...) **seguridad** (art. 163, inc. 5, ap. c)	*El Gobernador (...) **Presta el auxilio de la fuerza pública** a (...) las Municipalidades, cuando lo soliciten. (art. 125, inc. 16). *El municipio (..) Impone (..) sanciones (...) recabando (...) las órdenes de allanamiento correspondientes y el **uso de las fuerzas públicas**, que no podrá serle negado (art.163, inc. 9).	*El municipio (...) Impone multas y sanciones (...) recabando para ello las **órdenes de allanamiento correspondientes** (art. 163, inc. 9). *Sólo podrá ser **allanado el domicilio en virtud de orden escrita de juez competente**, o de la autoridad municipal por razón de salubridad pública (art. 12).
Chaco (1994)	* Dictar ordenanzas (...) sobre (...) **seguridad**, salubridad e higiene (art. 205, inc. 5, ap. d). *El Estado Provincial garantizará los derechos del consumidor y del usuario. La ley promoverá la protección de su salud, **seguridad** e intereses económicos (...) Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos (...) La legislación establecerá procedimientos eficaces, para la prevención y solución de los conflictos, y los marcos regulatorios de los servidos públicos de competencia provincial, y preverá la necesidad de participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, de los **municipios** interesados en los órganos de control (art. 47).	*Son atribuciones y deberes del Intendente (...) Aplicar multas y sanciones propias del poder de policía (...) y recabar para ello las órdenes de allanamiento pertinentes y **el uso de las fuerzas públicas** (art. 206 inc. 8).	Son atribuciones y deberes del Intendente: (...) Aplicar multas y sanciones propias del poder de policía, y decretar inhabilitaciones, clausura y desalojo de locales, demolición o suspensión de construcciones, decomiso y destrucción de mercaderías o artículos de consumo en malas condiciones, y recabar para ello las **órdenes de allanamiento** pertinentes y el uso de las fuerzas públicas (art. 206, inc. 8).
Entre Ríos (1933)		Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo (...) **Prestar el auxilio de la fuerza pública** a (...)las municipalidades de la Provincia (...) conforme a la ley y cuando lo soliciten (art. 135, inc. 21).	
Jujuy (1986)	* Competencia (...) construcción y **seguridad** de edificios y otras obras (art. 189, inc. 2). *Competencia (...) La **seguridad**, higiene y buenas costumbres de los lugares públicos (art.189, inc. 5). * El domicilio (...) sólo puede ser allanado con orden escrita de juez competente (...) o a requerimiento de las autoridades **municipales** o sanitarias cuando se tratare de vigilar el cumplimiento de los reglamentos de **seguridad** (art. 27, inc. 4).	*El Gobernador (....) tiene las siguientes atribuciones y deberes: (...) Ejercer el poder de policía y **prestar el auxilio de la fuerza pública** a los (...) municipios (art. 137 inc. 5). *Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes (...) **Crear y organizar la policía municipal** (art. 190, inc. 15).	Derecho a la libertad y seguridad (...) **El domicilio** es inviolable y sólo **puede ser allanado con orden escrita de juez competente**, fundada en claros indicios de la existencia de hechos punibles, o a requerimiento de las autoridades **municipales** o sanitarias cuando se tratare de vigilar el cumplimiento de los reglamentos de seguridad y salubridad públicas, salvo los casos excepcionales que establezca la ley (...); (art. 27, inc. 4).

Anexo N° 10: El papel del municipio en la seguridad (continuación)

Pcia.	Seguridad	Uso de la fuerza pública	Restricciones libertad individual
La Pampa (1994)	(...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre (...) planes edilicios, asistencia, higiene, **seguridad** tránsito local, moralidad (...); (art. 123 inc. 4).		
Mendoza (1991)			**El domicilio** es inviolable, y sólo **podrá ser allanado** en virtud de **orden escrita de juez competente**, o de autoridad sanitaria o municipal por razón de salubridad pública (...); (art. 14).
Misiones (1958)		El Gobernador (...) tiene los siguientes deberes y atribuciones: (...) **Prestar** inexcusablemente **el auxilio de la fuerza pública** a (...) las Municipalidades (...) que (...) puedan hacer uso de ella (art. 116, inc. 13).	
Neuquén (1957)	Son atribuciones (...) Dictar normas edilicias tendientes a la **seguridad** y estética de las construcciones (art. 204 inc. i).	*El Gobernador (...) Ejercer el poder de policía de la Provincia y **prestar el auxilio de la fuerza pública** (...) a los municipios, cuando lo soliciten (art. 134, inc. 16). *Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) **Crear** tribunales de faltas y **policía municipal** (art. 204, inc. k).	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) imponer (...) sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes (...) pudiendo requerir del Juez del lugar las **órdenes de allanamiento** que estime necesarias (art. 204 inc. k)
San Juan (1986)		*El Gobernador (...) Ejerce el poder de policía de la Provincia y **presta el auxilio de la fuerza pública** (...) a las municipalidades conforme a la ley y cuando lo solicitan (art. 189, inc. 12). * Son atribuciones (...) **Crear** (...) **Policía Municipal** (art. 251, inc. 5).	
San Luis (1987)	Son atribuciones y deberes del Concejo Deliberante (...) Dictar ordenanzas y reglamentos sobre: (...) Urbanismo, **seguridad**, recreos y espectáculos públicos (art. 258, inc. 3).	*Son atribuciones (...) Ejercer el poder de policía municipal, pudiendo imponer sanciones (...); en tales casos puede **hacer uso de la fuerza pública** (...). Ningún funcionario de la **Provincia** puede **negar** a los municipios el **concurso de la fuerza pública** para el cumplimiento de los fines aquí dispuestos (art. 261, inc. 17).	Son atribuciones (...) Ejercer el poder de policía municipal, pudiendo imponer sanciones en los casos de contravenciones a sus reglamentos; en tales casos puede hacer uso de la fuerza pública y recabar **orden judicial de allanamiento** (art. 261, inc. 17).
Santa Cruz (1994)	*Dictar ordenanzas (...) sobre (...) **seguridad** e higiene en la edificación y construcción en gral.(art.150,inc.7). *Las autoridades municipales podrán (...) por razones de **seguridad** e higiene, disponer la demolición de construcciones, la clausura y desalojo (...) para lo cual podrán usar de la fuerza pública y recabar orden de allanamiento (art. 151).	Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales (...) podrán **usar de la fuerza pública** (art. 151).	Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales podrán imponer multas o **arrestos** (...). Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, disponer la demolición de las construcciones, la clausura (...) para lo cual podrán (...) recabar **orden de allanamiento** (art. 151).
Santa Fe (1962)		El gobernador (...) Dispone de las fuerzas policiales y **presta su auxilio** a (...) los funcionarios (..) **municipales** (..); (art. 72, inc.17).	
Santiago del Estero (1997)	(...) funciones a cumplir por las municipalidades (...) referente a las siguientes áreas.(...) **Orden, planificación y seguridad en el tránsito** (...)**;** (art. 211, inc. 2).	El gobernador (...) tiene las siguientes atribuciones y deberes (...) **Prestar el auxilio de la fuerza pública** (...) a las municipalidades, con arreglo a la ley (art. 157, inc. 19).	
Tierra del Fuego (1991)		*El Gobernador (...) Ejercer el poder de policía de la Provincia y **prestar el auxilio de la fuerza pública** a (...) los municipios (...) cuando lo soliciten (art. 135, inc. 16). * **Crear** los órganos **de policía municipal** con funciones exclusivas en materia de faltas (art. 175, inc. 8).	
Tucumán (1990)	(...) funciones a cumplir por las municipalidades (...) Orden y **seguridad** en el tránsito y en transporte. (art. 113 inc. 2)	El gobernador (...) **Prestar el auxilio de la fuerza pública a** (...) las municipalidades, conforme a la ley y cuando lo soliciten (art. 87, inc. 18).	

Anexo N° 11: El papel del municipio en la regulación

Pcia.	Regulación	Defensa del Consumidor	Poder de policía municipal
Catamarca (1988)		Compete a los municipios (...) el **control de precios** de los artículos de primera necesidad, cuando sea dispuesto por la autoridad competente (art. 252 inc. 7).	Compete a los municipios (...) **Imponer multas y sanciones**, decretar inhabilitaciones, clausuras y desalojos de locales, demolición o suspensión de construcciones y decomiso de mercaderías en malas condiciones (...) Los Municipios Autónomos podrán además (...) Crear los **Tribunales Municipales de Faltas** con competencia en materia contravencional, limitada al juzgamiento de las faltas o normas dictadas en ejercicio del Poder de Policía Municipal (art.252, inc.3 e inc.13, b).
Córdoba (1987)	Son funciones (..) **Regular** y coordinar **planes urbanísticos y edilicios** (art. 186, inc. 11).		*El Gobierno Provincial delega a los municipios **el ejercicio de su poder de policía** en materias de competencia municipal en zonas no sujetas a su jurisdicción territorial (art.185). *Son funciones (..) Regular el procedimiento administrativo y el **régimen de faltas** (art. 186, inc. 9). *Las disposiciones orgánicas municipales y las ordenanzas que en consecuencia se dicten pueden **autorizar a las autoridades para imponer multas**; disponer la demolición de construcciones, clausura y desalojo de los inmuebles; secuestro, decomiso o destrucción de los objetos (...). También pueden imponer sanciones de arresto de hasta quince días, con recurso judicial suficiente y efectos suspensivos ante el juez que la ley determine. Las disposiciones orgánicas pueden establecer **Tribunales de Faltas** (art. 187).
Corrientes (1993)	Son atribuciones y deberes del municipio (...) Elabora **planes reguladores** o de remodelación (art. 163, inc. 13).		Son atribuciones y deberes del municipio (...) **Impone multas y sanciones,** propias del Poder de Policía y decreta, de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, clausura de locales, desalojo de los mismos por causa de demolición, suspensión o demolición de construcciones, secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías o artículos de consumo en malas condiciones (...) Crea **Tribunales de Faltas** para el juzgamiento de las infracciones municipales (art. 163, inc. 9 y 15).
Chaco (1994)		El Estado Provincial garantizará los **derechos del consumidor y del usuario** (...). La legislación establecerá procedimientos eficaces, para la prevención y solución de los conflictos, y los marcos regulatorios de los servidos públicos de competencia provincial, y preverá la necesidad de participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, de **los municipios interesados en los órganos de control** (art. 47).	*Son atribuciones y deberes del Intendente: (...) **Aplicar multas y sanciones** propias del poder de policía, y decretar inhabilitaciones, clausura y desalojo de locales, demolición o suspensión de construcciones, decomiso y destrucción de mercaderías o artículos de consumo en malas condiciones (art. 206, inc. 8). *La ley orgánica municipal o la carta orgánica respectiva, en su caso, preverán la creación de **tribunales de faltas,** su organización, funcionamiento, condiciones de elegibilidad, remoción de sus miembros y competencia (art. 200).
Chubut (1994)			*Es de competencia de las municipalidades (...) Entender en todo lo relativo a (...) **juzgamiento de las contravenciones** a disposiciones municipales (art. 233, inc. 1). *(...) los municipios retienen la jurisdicción sobre lugares situados en sus ejidos en materia de interés local y **conservan los poderes de policía** e imposición sobre o en los establecimientos de utilidad nacional o provincial en tanto no interfieran sus fines específicos (art. 241). *Los municipios pueden **imponer sanciones** compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, demolición de construcciones, secuestro, destrucción y decomiso de mercaderías (...); (art. 238).
Entre Ríos (1933)			Corresponde a las municipalidades: (...) **Inspeccionar y exigir** que se mantengan en las debidas condiciones de salubridad e higiene todo establecimiento público o industrial (art. 195, inc. 4, ap. d).
Jujuy (1986)			Las municipalidades tienen las atribuciones (..) siguientes (...) **Dictar el código de faltas** y establecer sanciones progresivas (...) **Crear tribunales para el juzgamiento** de las faltas municipales, garantizando el derecho de defensa y el de acceder a los tribunales de justicia (art. 190, inc. 13 y 14).
La Pampa (1994)			Son atribuciones (...) municipios (...) **Imponer multas y sanciones** (art. 123, inc. 8).
La Rioja (1998)			Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) la **justicia municipal de faltas** (art. 157 inc. 1).

Anexo N° 11: El papel del municipio en la regulación (continuación)

	Regulación	Defensa del Consumidor	Poder de policía municipal
Neuquén (1957)			Son atribuciones (..) Crear **tribunales de faltas** y policía municipal e **imponer** (...) **sanciones** compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausura de casas y negocios, demolición de construcciones; secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías (...);(art. 204, inc. k).
Río Negro (1988)	*La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y **regula el desarrollo urbano y rural** (...);(art. 74). *El municipio (...) **Elabora planes reguladores o de remodelación** integral (art. 229, inc.11).		* Hasta tanto los municipios y comunas no instrumenten órganos específicos, los **jueces de paz** conocen también en materia de contravenciones o **faltas comunales** (art. 214). *El municipio (...) **Ejerce el poder de policía e impone sanciones** en materias de su competencia (art. 229, inc. 15).
Salta (1998)	Compete a los municipios (...): La **regulación de los cementerios y los servicios fúnebres** (art. 176, inc. 7).	**Defensa de los consumidores y usuarios** (...) La legislación establece procedimientos (...) para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios (...) previendo la necesaria participación de los consumidores, usuarios, asociaciones que representen y **municipios**, en los **órganos de control** (art. 31).	*Ninguna autoridad (...) **municipal** dicta (..) decretos u ordenanzas que en cualquier forma tiendan a restringir directa o encubiertamente el ejercicio de la libertad de expresión. Las instalaciones y equipos de **los medios de difusión no pueden** ser objeto de imposiciones extraordinarias, ni **de clausura, confiscaciones o decomisos** (art. 23). * Compete a los municipios (...) La facultad de crear (...) **tribunales de faltas** de conformidad a sus respectivas cartas orgánicas (art. 176 inc. 20).
San Juan (1986)			Son atribuciones (...) Crear **Tribunales de Faltas** (...) **Dictar ordenanzas** y reglamentos sobre (...) **contravenciones** (...) pudiendo **imponer sanciones** compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y comiso de mercadería (...); (art. 251, inc. 5, 12 y 17).
San Luis (1987)			*Son atribuciones y deberes de los C. Deliberantes, dictar ordenanzas y reglamentos (...) pudiendo **tipificar faltas** compatibles con la naturaleza de sus poderes (art. 258 inc. 20). *Son atribuciones y deberes del Departamento Ejecutivo Municipal (...) **Ejercer el poder de policía municipal, pudiendo imponer sanciones** en los casos de contravenciones a sus reglamentos (...); (art. 261, inc. 17).
Santa Cruz (1994)	El municipio (...) tendrá competencia (...) Dictar ordenanzas que traten sobre el **plan regulador del desarrollo urbano** (art. 150, inc. 7).	El gobierno de la Pcia. y las **municipalidades** (..) **crearán (...) comisiones asesoras permanentes,** integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores del trabajo, la producción y el comercio (...) colaborar en (la **prevención y represión de todo abuso del poder económico**-art. 45) asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la economía de la colectividad (art 46).	*El municipio (...) tendrá competencia (...) **Juzgar las contravenciones** a las disposiciones que dicte (art. 150, inc. 14). *Como sanción de sus ordenanzas las autoridades municipales **podrán imponer multas** o arrestos hasta un máximo que fijará la ley. Podrán igualmente por razones de seguridad e higiene, disponer la demolición de construcciones, la clausura y desalojo de locales, y el secuestro, destrucción, decomiso de objetos o mercaderías notoriamente nocivas para lo cual podrán usar la fuerza pública (art. 151).
Santiago del Estero (1997)			Ninguna autoridad (..) **municipal** puede dictar (..) decretos u ordenanzas que en cualquier forma tiendan a restringir directa o encubiertamente el ejercicio de la libertad de expresión. Las instalaciones y equipos de los **medios de difusión no pueden** ser objeto de imposiciones extraordinarias, ni **de clausura, confiscaciones o decomisos**. Toda norma en contrario es (...) nula (art. 19).
T. del Fuego (1991)	*La provincia reconoce a los municipios (...) **Ejercer todos los actos de regulación,** administración y disposición **con respecto a los bienes del dominio público o privado municipal** (art. 173, inc. 5).		* Ejercer sus funciones político-administrativas y en particular el **poder de policía**, con respecto a las siguientes materias: (lista desde el inciso a-salud pública hasta el k-espectáculos públ.);(art.173). * Establecer el procedimiento administrativo y **organizar la Justicia de Faltas** (art. 175, inc. 4).
Tucumán (1990)			La ley podrá autorizar la **creación de tribunales de faltas** (art.111).

Anexo N° 12: Nuevos vínculos entre municipio y soc. civil (parte I)

Pcia.	Publicidad de los actos de gobierno	Control de las cuentas públicas
Buenos Aires (1994)	**Dar publicidad** por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en memoria anual (...) constar detalladamente la percepción e inversión de sus **rentas** (art. 193, inc. 1).	* (...) **tribunal** tendrá las siguientes atribuciones: (...) Inspeccionar las oficinas (...) **municipales** que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir (...) irregularidad (art. 159, inc.2).
Catamarca(1988)		**Trib. Cuentas** (...) Fiscalizar y controlar la percepción e inversión de caudales públicos de las **municipalidades** (art.189inc2).
Córdoba (1987)	*Los **actos** del Estado son **públicos**, en especial los que se relacionan con la **renta** y los bienes (art.15). *Son funciones (..) **Publicar** periódicamente el estado de sus **ingresos** y **gastos** y anualmente, una memoria sobre la labor desarrollada (art. 186 inc. 12).	*Las Cartas Orgánicas deben asegurar (..) Un **Trib. Cuentas** c/**elección directa** y representación de la minoría (art183inc. 3). * (...) para los Municipios que no tengan Carta Orgánica (...) La ley garantiza la existencia de un **Tribunal de Cuentas** o de un organismo similar (art. 184).
Corrientes (1993)	(..) deberes municipio (..) **Publica** periódicamente el mov. de **ingresos y egresos** y anualmente balance y memoria (...);(art. 163, inc. 11).	
Chaco (1994)	Son atribuciones y deberes del Intendente:(...) **Publicitar** el movimiento de **ingresos y egresos** y anualmente el balance y memoria del ejercicio que expondrá ante el concejo municipal en oportunidad de iniciarse las sesiones ordinarias (art. 206, inc. 6).	*Todos los (...) que administren bienes y rentas (...) de los municipios, están obligados a **remitir** anualmente al Tribunal de Cuentas las **rendiciones de cuentas** (...) para su aprobación o desaprobación (art. 179). *__T.Cuentas__ (..)órgano de control externo(..)municipal(art.178).
Chubut (1994)	*(...) municipalidades (...) **Dar a publicidad** por lo menos semestralmente el estado de sus **ingresos y gastos**, y anualmente una memoria (art.233, inc. 4). *Los **actos** de (..) municipios (..) son **públicos**. La ley determinará la forma de su **publicación** y del acceso de los particulares a su conocimiento (..) Incurre en falta grave el funcionario (..) entorpece **publicidad** de tales actos(art.13).	Corresponde al **Tribunal de Cuentas** (...) Controlar la legitimidad de lo ingresado e invertido, en función del presupuesto, por (...) beneficiarios de aportes provinciales y municipales, a excepción de los municipios (autónomos), que han constituido su propio **organismo de contralor externo** (art. 219, inc. 1).
Entre Ríos (1933)		(...) la aprobación o desaprobación de la percepción e inversión de caudales públicos, hecha por todos los funcionarios y administradores de (.) municipalidades, estará a cargo de un **Trib. Cuentas** (art. 143).
Formosa (1991)		El **Tribunal de Cuentas** (...) atribuciones (...) El control externo de la gestión económica, financiera y patrimonial de la hacienda pública (...) municipal; el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas; aprobarlas o desaprobarlas (...); (art. 148, inc. 1).
Jujuy (1986)	*Las resoluciones y demás **actos** (..) instituciones (...) municipales **serán públicos** (...); (art. 12 inc. 1). *Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes (...) **Publicar** periódicamente el movimiento de **ingresos y egresos**, y anualmente, el balance de memoria de cada ejercicio dentro de los sesenta días de su vencimiento, sin perjuicio del **contralor externo** a cargo del Tribunal de Cuentas de la Provincia (art. 190, inc. 17).	Corresponde al **Tribunal de Cuentas**: (...) Ejercer el control de la hacienda pública, la de los municipios (...); (art. 200, inc. 3).
La Pampa (1994)		El Dpto.Ejecutivo administrará los fondos municipales y las inversiones que realice estarán sujetas a la fiscalización y aprobación del Dpto. Deliberativo. Sólo en caso de intervención, el **Trib. Cuentas** de la Provincia tendrá a su cargo la función de contralor de las cuentas del municipio intervenido (art. 124).
La Rioja (1998)		*__Tribunal de Cuentas__ (..)atribuciones: controlar la legitimidad en la percepción e inversión de caudales efectuadas por (...) los entes (...) municipales (...) para su aprobación o desaprobación; inspeccionar las oficinas (...) municipales que administren fondos públicos(..);(art.149). *Cuando en las cartas orgánicas municipales se creare el **Trib. Ctas.** no se aplicarán las disposiciones de este titulo (art. 151). *Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) Organos de fiscalización y contralor, tales como la Fiscalía municipal y **tribunales de cuentas regionales**, asegurando en éstos la representación de todos los departamentos (..); (art. 157, inc. 1).
Mendoza (1991)	Dar **publicidad** por la prensa a todos sus **actos**, publicando mensualmente el balance de la inversión de sus **rentas** y uno general a fin de cada año (art. 202, inc. 1).	* (...)las municipalidades(..) estarán obligados a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros que hubieran invertido o percibido, para su aprobación o desaprobación, debiendo el **Trib.** pronunciarse s/ellas en (...)un año(..);(art 182). *Son atribuciones (...) examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas inmediatamente al **Tribunal de Cuentas** de la Provincia (art. 200 inc. 4).
Misiones (1958)	Son atribuciones (...) Dar **publicidad** trimestralmente el estado de sus **ingresos y gastos**, anualmente el balance general, y una memoria sobre la labor desarrollada dentro de los treinta días de vencido el ejercicio (art. 171, inc. 5).	(..) **Tribunal** (..)atribuciones (..)Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas (..) municipales (..); aprobarlas o desaprobarlas (...). A tal fin (...)las municipalidades (...) estarán obligados a **remitir anualmente las cuentas** documentadas de los dineros percibidos e invertidos, para su aprobación o desaprobación(art.133, inc.1).

Anexo N° 12: Nuevos vínculos entre municipio y sociedad civil (parte I, cont.)

Pcia.	Publicidad de los actos de gobierno	Control de las cuentas públicas
Neuquén (1957)		(...) municipalidades (...) estarán obligados a remitir anualmente las cuentas documentadas de los dineros que hubieren invertido o percibido para su aprobación o desaprobación, debiendo el **Tribunal** pronunciarse sobre ellas en el término de un (1) año (...); (art. 145).
Río Negro (1988)	*Todos los **actos** de gobierno son **públicos**. Son publicados íntegramente los que se relacionan con la **renta** y los **bienes** pertenecientes al gobierno provincial y municipal (art. 4). *La administración pública (...) municipal, están regidas por los principios de eficiencia, austeridad, centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y **publicidad de las normas o actos** (art. 47).	* El **Tribunal de Cuentas** (...) Controla la legitimidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto por (...) los municipios que lo soliciten (art. 163, inc. 1). *El Poder de contralor lo ejerce un **Tribunal de Cuentas** (...); (art. 233, inc. 3). *Los electores del municipio eligen un **Trib. Cuentas** integrado por 3 miembros, que dictamina cada 6 meses sobre la correcta administración de los caudales públicos municipales (art. 236).
Salta (1998)	*Compete a los municipios (...) **Dar a publicidad** por lo menos trimestralmente el estado de sus **ingresos y egresos,** y una memoria sobre la labor desarrollada, dentro de los sesenta días de vencido el ejercicio (art. 176, inc. 4) *Las cartas municipales y la ley de las municipalidades regulan las vías y procedimientos para asegurar la **publicidad** de todos los **actos** de los Municipios (art. 178).	*(..) municipios su fijan procedimiento de **control interno** (art.169 II). * La Auditoría Gral. Pcia. es el órgano (...) competente para el **control externo** posterior y auditoría de la gestión económica, financiera, patrimonial, presupuestaria y operativa de la Hacienda (...) municipal (art. 169 III). *Compete a los municipios (...) La facultad de crear órganos de **control** (...);(art.176 inc.20).
San Juan (1986)	El municipio da **publicidad** periódicamente del estado de sus **ingresos y gastos** y anualmente una memoria sobre la labor desarrollada (..); (art. 255).	Habrá un **Trib. Cuentas** con (...) poder suficiente para aprobar o desaprobar la legitimidad en la percepción e inversión de caudales públicos hecha por los funcionarios (...) de la administración (..) municipal (...) que perciban fondos del Estado, quienes están obligados a remitir las cuentas documentadas de dineros que hubieren invertido o percibido (...); (art. 256).
San Luis (1987)	Son atribuciones (...) Dpto. Ejecutivo (...) **publicar** (...) las ordenanzas sancionadas por el C. Deliberante (...) Proceder a la convocatoria de electores para toda **elección** municipal (...) debiendo **publicarse** la convocatoria (...) Recaudar e invertir sus recursos, dando **publicidad** (...)trimestralmente del estado de sus **ingresos y egresos** (art. 261 inc.1, 7, 14).	El **Tribunal de Cuentas** (...) Examina y fiscaliza las cuentas de percepción, gastos e inversión de las rentas públicas (...) municipalidades, aprobándolas o desaprobándolas, en este último caso determina los responsables como también el monto de las causas y los alcances respectivos (art. 238, inc. 1).
Santa Cruz (1994)	*El municipio (..) **Publicar** mensualmente el estado de los ingresos y egresos y anualmente una memoria sobre el estado de los diversos ramos de la administ. (art.150, inc. 15). *Toda adquisición y enajenación de los bienes (...) de los municipios y demás **contratos susceptibles de licitación y los actos oficiale**s que se relacionen con la percepción e inversión de la renta, deberán **publicarse** por la prensa periódicamente, del modo que la ley reglamente, bajo pena de nulidad y defraudación si la hubiere (art. 41).	Un **Tribunal de Cuentas**, tendrá a su cargo el examen de las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas (...) municipales (...); (art. 123).
Sgo. del Estero (1997)	*Deberán **dar publicidad de sus actos** reseñándolos en una memoria anual en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus **rentas**, como también el estado de la hacienda municipal (art. 214). *Los municipios procederán a la **convocatoria de electores** para toda elección municipal (...), con sesenta días de anticipación, por lo menos, debiendo **publicársela** fehacientemente (art. 215).	***Tribunal de Cuentas** (...) atribuciones (...) Examinar y fiscalizar las cuentas de percepción y gastos de inversión de la renta pública (...) municipalidades que no tuvieran Tribunal de Cuentas, aprobarlas o desaprobarlas (...) Auditar las oficinas (...) municipales que administren fondos públicos excepto aquellas municipalidades que tuvieren Tribunal de Cuentas (...) Examinar y fiscalizar las cuentas de percepción y gastos de inversión de fondos especiales de origen provincial que se giren a los municipios (art. 166, inc. 1, 2 y 5). *Los municipios de 1° categ. podrán crear el **Trib. de Cuentas** dentro de su jurisdicción. En caso de no hacerlo se aplicarán los incisos 1 y 2 del art. 166 (art. 208).
T. del Fuego (1991)	*Las **contrataciones** (..) de los municipios se efectuarán (...) mediante el procedimiento de selección y una previa, amplia y documentada **difusión** (art. 74). *Todos los actos de gobierno deben ser **publicados** en la forma que la ley determine, garantizando su plena difusión, especialmente aquéllos relacionados con la **percepción e inversión de los fondos** públicos y toda enajenación o afectación de bienes pertenecientes al Estado provincial o a las municipalidades. La violación de esta norma provocará la nulidad absoluta del acto administrativo no publicitado, sin perjuicio de las responsabilidades políticas, civiles y penales de las personas intervinientes en él (art. 8).	* Son atribuciones **Trib. Cuentas** (...) Aprobar o desaprobar en forma originaria la recaudación e inversión de los caudales públicos, efectuadas por los funcionarios y administradores (...) de los municipios y comunas, en tanto (...) no hayan establecido el órgano de control que deben prever sus cartas orgánicas (art.166, inc. 1). *(..) competencias (..) municipios (..) Establecer el sistema de **revisión y control de cuentas** y de la legalidad de los actos. (art. 175, inc. 5). * Los municipios habilitados para dictar sus cartas orgánicas mientras no hagan uso de ese derecho (...) El contralor de las cuentas será realizado por el **Tribunal de Cuentas** de la Provincia (art. 180).
Tucumán (1990)	Las municipalidades funcionarán en público, salvo casos excepcionales que sus reglamentos establecieren; **darán publicidad** por la prensa a todos sus actos, reservándolos en una memoria anual (...) constar detalladamente la percepción e inversión de sus **rentas** (art. 121).	

Anexo N° 13: Nuevos vínculos entre municipio y soc. civil (parte II)

Pcia.	Formas de democracia semidirecta	Participación ciudadana
Buenos Aires (1994)		Todo aumento o creación de impuestos (...) necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del C. Deliberante y un número igual de **mayores contribuyentes** de impuestos municipales (...) Siempre que hubiere de constituirse una **obra** municipal (...) la municipalidad nombrará una **comisión de propietarios** electores del distrito, para que la **fiscalice** (art. 193 inc. 2 y 6).
Catamarca (1988)	Las C. Orgánicas deben (..) asegurar (..) Los **derechos** de **iniciativa, referéndum** y **consulta popular** (art. 247, 3)	Las Cartas Orgánicas deben (...) asegurar (...) El reconocimiento de las **organizaciones vecinales** (art. 247, inc. 4).
Córdoba (1987)	Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) Los **derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria** (art. 183, inc. 4).	* La Administración (...) Municipal sujeta su actuación a la (...) **participación de quienes puedan verse afectados en sus intereses**, mediante procedimiento público e informal para los administrados (art. 176). *El reconocimiento de Comisiones de Vecinos, con **participación en la gestión municipal** (art. 183, inc. 5).
Corrientes (1993)	Los integrantes del cuerpo electoral del municipio tienen los **derechos de iniciativas, referéndum y revocatoria**, en la forma que reglamente la ley (art. 170).	
Chaco (1994)	* La Ley orgánica municipal o la Carta Orgánica respectiva, reglamentarán los **derechos de Iniciativa popular, Consulta popular y Revocatoria**, con sujeción al Art. 2º de esta Constitución (art. 204).	*Son atribuciones (...) Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre (..) elección y funcionamiento de las comisiones vecinales garantizando **la participación ciudadana** (art. 205, inc. 5, ap. N). * Son atribuciones (...) Aplicar las normas que garanticen la **participación ciudadana** a través de las comisiones vecinales y de las org. intermedias (art. 206, inc. 13).
Chubut (1994)	La (...) Ley Orgánica Municipal (...)como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones: l- De **iniciativa,** para acordar (...) la facultad de proponer ordenanzas sobre cualquier asunto de competencia municipal. 2- De **referéndum**, que se aplica para contraer empréstitos, cuyos servicios sean superiores al porcentaje que se establezca de los recursos ordinarios afectables, para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años y para los demás casos que se determinen. 3- De **revocatoria**, para remover a los funcionarios electivos de las municipalidades (art. 232).	Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento: (...) Promover y reconocer la **participación orgánica y consultiva** en forma transitoria o permanente de la familia y asociaciones **intermedias en el gobierno municipal** (art. 233, inc. 8).
Entre Ríos (1933)	La ley orgánica (...) podrá otorgar al electorado de cada municipio (...) los **derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos** (art. 193).	
Formosa (1991)	La ley orgánica comunal otorgará al electorado municipal el ejercicio del **derecho de iniciativa y referéndum** (art. 183).	El Consejo Económico Social estará integrado por los representantes de los sectores de la producción, del trabajo, de los profesionales, de las entidades socio-culturales (...). El Consejo es un órgano permanente de consulta y asesoramiento de los distintos poderes públicos en el campo social y económico. Los **municipios** podrán **crear** en sus jurisdicciones **organismos de análogas funciones y características** (art. 152).
Jujuy (1986)	*Corresponde a la Legislatura, conforme a lo establecido en esta Constitución: (...) Legislar sobre **iniciativa popular, plebiscito consultivo y referéndum**, sin perjuicio de lo establecido respecto de los municipios (art. 123, inc. 11).	*El gob.municipal asegurará la mayor y eficaz **participación** de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los **derechos** que hagan efectiva esa garantía (art. 180). *Ninguna población quedará excluida de los beneficios del régimen municipal. La ley contemplará la situación de las poblaciones pequeñas o rurales vinculadas con la ciudad o localidad más próxima, debiendo prever la **formación de entidades comunitarias** para sus relaciones con la autoridad municipal (art. 179 inc. 2).
La Pampa (1994)	La (...) rama deliberativa de los municipios (...) podrán someter a **referéndum o consulta popular** todo asunto o decisión de interés general (...) comunal (...) cuyo resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo (...); (art. 50).	
La Rioja (1998)	Las cartas orgánicas deberán asegurar (..) derechos de **iniciativa, consulta., revocatoria y audiencias públicas** (art. 157 inc. 2).	
Mendoza (1991)		Son atribuciones (...) Nombrar en los diferentes distritos más poblados de cada municipio, **comisiones honorarias** para desempeñar funciones que les sean encomendadas por el concejo y la intendencia (art. 200, inc. 5).
Misiones (1958)	Los electores del municipio tendrán los derechos de **iniciativa, referéndum y destitución** (art. 165).	

Anexo N° 13: Nuevos vínculos entre municipio y soc. civil (parte II, continuac.)

Pcia.	Formas de democracia semidirecta	Participación ciudadana
Neuquén (1957)	*Los electores del municipio tendrán los **derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria** mediante el voto popular (...); (art. 198). *(...) delimitación territorial de los municipios (...). Cuando se trate de **anexiones** serán consultados los electores de los distritos interesados. Cuando se trate de segregaciones, serán consultados únicamente los de la zona que deba segregarse (art. 183).	Las Municipalidades reconocerán e impulsarán la **organización de sociedades vecinales o de fomento** que colaboren con ellas y a su vez planteen las necesidades de la población (art. 197).
Río Negro (1988)	*(...) límites territoriales de cada municipio (...) Toda modificación ulterior (..) se hace por ley con la conformidad otorgada por **referéndum popular** (art. 227). *Los municipios dictan su Carta Orgánica (...) que asegura básicamente (...) El **derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato** (art. 228, inc. 8). *El municipio (..) Convoca a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato(art.229,2) *Los electores de los municipios (...)derechos (...) **De iniciativa, referéndum y revocatoria** (art.238, inc. 1).	*El municipio (...) crea y promueve (...) **entes vecinales**, cooperativas, **consorcios de vecinos** y toda forma de integración de los usuarios (art. 229, inc. 8). *Los municipios (...) reconocen la existencia de las **juntas vecinales electivas** (...) para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes (...). Las autoridades de las juntas vecinales tienen **derecho a participar** con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos (...) en los problemas que les incumben en forma directa. Pueden **administrar y controlar** toda obra o actividad municipal (...) en colaboración (...) con los gob. municipales (..);(art. 240).
Salta (1998)	* La iniciativa, para dictar o reformar la Carta Municipal, corresponde al Intendente, al C. Deliberante o por **iniciativa popular** (..). La declaración de necesidad requiere el voto de las 2/3 partes de los Miembros del Conc. Deliberante (art. 174). *Los electores municipales tienen los **derechos de iniciativa y referéndum** (art.178).	Compete a los municipios (...) La promoción de todos los niveles de la vida del municipio de distintas formas **y canales de participación de los vecinos**, entidades intermedias y gobierno municipal (art. 176, inc. 13).
San Juan (1986)	*La responsabilidad política del intendente será juzgada por el Concejo, pudiendo ser removido por el voto de las 2/3 partes de la totalidad de sus miembros, en cuyo caso el fallo se someterá a **consulta popular** dentro de los 30 días siguientes (art. 249). *Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Utilizar la **consulta popular** cuando lo estime necesario. Una ley establece las condiciones en que se ejercerán los **derechos de iniciativa y revocatoria** (art. 251, inc. 11). *Son atribuciones de la Cám. Diputados (..) Dictar la ley orgáni-ca de los municipios de segunda y tercera categoría. En los casos de escisión o fusión se debe llamar a **consulta popular** a todos los electores de los municipios involucrados (art.150, inc.8).	Son atribuciones comunes a todos los municipios (..) Impulsar la organización de **uniones vecinales de fomento** (art. 251, inc. 10).
San Luis (1987)	***Son atribuciones (...)dictar ordenanzas y reglamentos sobre: (...) Utilización de la **consulta popular** cuando lo estime necesario. La ley establece los casos en que se ejercen los **derechos de iniciativa y revocatoria** (art. 258, inc. 16). *Todo elector tiene **derecho de iniciativa, referéndum y revocatoria** (art. 269). *Las **juntas vecinales** (...) pueden **presentar** al Cons. Deliberante **anteproyectos de ordenanzas** (art. 275).	* Son atribuciones (...) Creación **consejos económicos sociales** exclusivamente como órganos de asesoramiento y consulta (art. 261, inc. 12). *Los municipios pueden patrocinar la **creación e integración de juntas vecinales**, para fines de interés general de la jurisdicción del vecindario (art. 274).
Santa Cruz (1994)	*Las cartas orgánicas deberán asegurar: (..) Los **derechos de consulta e iniciativa popular** (art. 145, inc. 4). * El municipio (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) Convocar a la ciudadanía a consulta popular e instrumentar el **derecho a la iniciativa popular** (art. 150, inc. 11).	*Las cartas orgánicas deberán asegurar: (...) El reconocimiento de juntas vecinales y comisiones de vecinos, con **participación en la gestión municipal** y preservación del régimen representativo y republicano (art. 145, inc. 6). *(..)las **municipalidades** (...) crearán por (...) ordenanzas especiales **comisiones asesoras permanentes**, integradas por representantes oficiales, de los consumidores, de los sectores del trabajo, la prod. y el comercio (...) a fin de colaborar (...) y asesorar a las autoridades en la sanción de las leyes que afecten a la economía de la colectividad (art. 46).
Sgo. del Estero (1997)	*Sociedades intermedias (...) Estarán facultadas para ejercer el **derecho de petición, iniciativa y reclamo** representando a vecinos y usuarios de servicios municipales (art. 218). *Las cartas orgánicas y la ley orgánica (...) asegurarán la participación y el funcionamiento de entidades intermedias en las gestiones administrativas y de servicio público y garantizarán al electorado municipal el ejercicio del **derecho de iniciativa, la consulta popular vinculante y no vinculante** (art. 221).	*Se reconocerá la existencia y se impulsará la organización de las **soc. intermedias** representativas de intereses vecinales, que se integren p/ promover el progreso, desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los vecinos. Podrán proponer a las autoridades municipales (...) aquellas medidas que tiendan a mejorar los servicios primordiales de la comunidad (..);(art.218). *Las cartas y la ley orgánica (...) asegurarán el bien común, la **participación** y el funcionamiento de **entidades intermedias** en las **gestiones administrativas** y de serv. público (art.221).
T Fuego (1991)	En el nivel municipal, la **iniciativa popular** será aplicada en igual forma hasta tanto sea establecida y reglamentada (...); (art. 207).	(...) municipios (...) competencias (...) Promover en la comunidad la participación activa de la familia, juntas vecinales y demás **organizaciones intermedias** (art. 173, inc. 9).

Anexo N° 14: Nuevo gerenciamiento del municipio (parte I)

Pcia.	Concepción de la administración	Presupuesto
Buenos Aires (1994)		Son atribuciones (...) régimen municipal (...) Votar anualmente su **presupuesto** y los recursos para costearlo (...)Vencido el ejercicio administrativo sin que el concejo deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deber regirse por el sancionado para el año anterior (art. 192, inc. 5).
Catamarca (1988)		Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) Los Municipios Autónomos podrán además (...) Votar su **presupuesto de gastos y cálculo de recursos** (art. 252, inc. 13, ap. a).
Córdoba (1987)	*La Administración (...) Municipal sujeta su actuación a la determinación oficiosa de la verdad, con **celeridad, economía, sencillez en su trámite, determinación de plazos para expedirse y participación** de quienes puedan verse afectados en sus intereses, mediante procedimiento público e informal para los administrados (art. 176). * Las Municipalidades convienen con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para **lograr mayor eficiencia** y descentralización operativa (art. 191).	Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal (...) Crear, determinar y percibir los recursos económico-financieros, **confeccionar presupuestos, realizar la inversión de recursos** y el control de los mismos (art. 186, inc. 3).
Corrientes (1993)	El municipio debe **desarrollar su actividad** preferentemente **conforme a criterios técnicos** (art. 163).	Son atribuciones y deberes del municipio (...) Sanciona anualmente y antes de la iniciación de cada ejercicio, **el presupuesto de gastos, el cálculo de recursos** (art. 163, inc. 2).
Chaco (1994)	*Son atribuciones y deberes del Intendente: (...) Organizar **el control de gestión y evaluación de resultados** de la gestión municipal en todos los niveles (art. 206, inc. 12). * Los municipios podrán convenir con el Estado Provincial su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que se ejecuten o presten en su ejido y áreas de influencia, con la asignación de recursos en su caso, **para lograr mayor eficiencia** y descentralización operativa (art. 202).	Son atribuciones y deberes del concejo municipal (...) Sancionar anualmente y antes de la iniciación de cada ejercicio el **presupuesto de gastos, el cálculo de recursos** (...). En caso de imposibilidad se considerarán prorrogados los últimos vigentes (art. 205, inc. 3). *Son atribuciones y deberes del Intendente (...) Remitir al Concejo antes del 31 de octubre de cada año el **proyecto de presupuesto de gasto, cálculo de recursos** (art. 206, inc. 3).
Chubut (1994)	El Estado Provincial puede acordar con los municipios la **delegación** de servicios públicos, garantizando los recursos necesarios a los fines de su prestación (art. 234).	Es de competencia de las municipalidades (...) Sancionar anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos (art. 233, inc. 2).
Entre Ríos (1933)		Corresponde a las municipalidades (...) Votar su **presupuesto de gastos y cálculo de recursos** (art. 195, inc. 4, ap. e).
Jujuy (1986)	* Disposiciones presupuestarias (...) El presupuesto de los municipios se formulará **en función de los objetivos y planes comunales y de la política** que sobre la materia establezca el Gobierno de la Provincia (...) La programación y ejecución de los gastos responderá a criterios de eficiencia y de economía (...) En el presupuesto se deberá cuidar que los gastos destinados **al pago de las retribuciones de los funcionarios y empleados guarden adecuada proporción con los recursos** (art.195 inc.1,4,5). *Los municipios deberán observar un régimen uniforme de **contabilidad**	

Anexo N° 14: Nuevo gerenciamiento del municipio (parte I, continuación)

Pcia.	Concepción de la administración	Presupuesto
Neuquén (1957)	La Provincia adopta para su gobierno el principio de la **descentralización** de los poderes y reconoce las más amplias facultades a los Municipios, en forma tal que sean éstos quienes ejerzan la mayor suma de funciones del gobierno autónomo en cada jurisdicción, equivalente a ponerlo en manos de los respectivos vecindarios. Lo que exceda la órbita local corresponderá a las autoridades provinciales, las que decidirán también cuando las obras o medidas a resolver involucren a varias comunas (art. 11).	Son atribuciones (...) los municipios (...) Votar anualmente su **presupuesto de gastos y cálculo de recursos** para costearlos (art. 204, inc. g).
Río Negro (1988)	*El Gobierno promueve la modernización, la **descentralización administrativa** y la planificación del desarrollo, contemplando las características culturales, históricas y socioeconómicas de las diferentes regiones internas, fortaleciendo el protagonismo de los municipios (art. 11). *La administración pública provincial y en lo pertinente la municipal, están regidas por los **principios** de **eficiencia, austeridad, centralización normativa, descentralización, desconcentración, imparcialidad, equidad, igualdad y publicidad** de las normas o actos (art. 47).	El municipio (...) Confecciona y aprueba su **presupuesto de gastos y cálculo de recursos** (art. 229, inc. 3).
Salta (1998)	*Disciplina fiscal. El **equilibrio presupuestario** en el sector público (...) municipal constituye un **beneficio** a favor de los **habitantes** de la Provincia (art. 70). *La Pcia. puede **intervenir** a (...) los poderes municipales cuando no se cumpla con el pago de los servicios de empréstitos, si en más de un ejercicio resulta un **déficit** susceptible de comprometer su estabilidad financiera o no preste adecuadamente los servicios públicos locales (art.179, inc. 3).	Compete a los municipios (...) **Aprobar su presupuesto**, el que deberá ser elaborado dentro de un marco de disciplina fiscal (art. 176, inc. 2).
San Juan (1986)		Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) los siguientes (...) Sancionar anualmente el **presupuesto de gastos y cálculo de recursos** (art. 251, inc. 2).
San Luis (1987)		Son atribuciones y deberes de los Concejos Deliberantes, dictar ordenanzas y reglamentos sobre: (...) **Presupuesto de gastos y cálculo de recursos** que debe sancionarse anualmente antes de la iniciación de cada ejercicio (art. 258, inc. 9).
Santa Cruz (1994)	*Corresponde al Poder Legislativo (...) Fijar divisiones territoriales para mejor **administración**, reglando la forma de **descentralizar** la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de las municipalidades, a las que podrá acordar subsidios cuando sus recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios (art. 104, inc. 2). *El municipio, **conforme a criterios técnicos** (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) Convenir con la Provincia su participación en la **administración** de obras y servicios que preste o ejecute en su radio, con la asignación de recursos en su caso, para lograr **mayor eficiencia y descentralización operativa** (art. 150, inc. 12).	El municipio (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) Confeccionar y aprobar su **presupuesto de gastos y cálculo de recursos,** percibiendo y aplicando los impuestos, contribuciones, tasas y precios que fije (art. 150, inc. 2).
Santiago del Estero (1997)	Corresponde al P. Legislativo (...) Fijar divisiones territoriales (..) para el mejor funcionamiento de la **administración**, reglando las formas de **descentralizar** la misma (...);(art.132, inc. 10).	
Tierra del Fuego (1991)	*Es deber de la Administración pública provincial la ejecución de sus actos administrativos fundados en principios de eficiencia, celeridad, economía, **descentralización** e imparcialidad y al mismo tiempo racionalización del gasto público (..); (art. 73). *Las cartas orgánicas deben asegurar (..) **que los gastos de funcionamiento**, incluyendo nóminas salariales y cargas sociales**,** propendan a **no superar el 50%** de los **ingresos totales** permanentes por todo concepto (art. 177, inc. 5). *Los municipios y comunas convienen con el Estado provincial su participación en la administración, gestión y ejecución de las obras y servicios que éste ejecute o presente en sus jurisdicciones, con la asignación de recursos o en su caso, **para** lograr mayor **eficiencia** y descentralización operativa (art. 178).	La provincia reconoce a los municipios (...) La confección y aprobación de **sus presupuestos de gastos y cálculo de recursos** (art. 173, inc. 3).
Tucumán (1990)	En ningún caso los **gas-tos** a realizarse en **obras y prestación de servicios podrán ser inferiores a un 50% del total de recursos** previstos en el presupuesto de c/ municipio (art. 115).	

Anexo N° 15: Nuevo gerenciamiento del municipio (parte II)

Pcia.	Empréstitos
Buenos Aires (1994)	*No podrá autorizarse **empréstito** alguno sobre el crédito general de la municipalidad, sino por ordenanza sancionada (...) pero en ningún caso podrá sancionarse ordenanza de esta clase cuando el total de los servicios de amortización e intereses, afecte en más del 25% los recursos ordinarios de la municipalidad. Cuando se trate de contratar empréstitos en el extranjero, o enajenar o gravar los edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa (...) Siempre que se haga uso del crédito será para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, y se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto (art. 193, inc. 3 y 4).
Catamarca (1988)	*Son atribuciones y deberes del gobierno municipal (...) Contratar **empréstitos** para fines determinados, en tanto aquellos no comprometan más del 25 % de la Renta Municipal (art. 252, inc. 2). *El Tesoro Municipal se formará: (...) Con los **empréstitos** y operaciones de créditos para obras y servicios públicos, no pudiendo invertirse en gastos ordinarios de la administración (art. 253, inc. 6).
Córdoba (1987)	Las Municipalidades pueden contraer **empréstitos** para obras públicas o conversión de la deuda ya existente, a tal fin destinan un fondo de amortización, al que no puede darse otra aplicación. El servicio de la totalidad de los empréstitos no debe comprometer más de la quinta parte de los recursos del ejercicio (art. 189).
Corrientes (1993)	*Los municipios de 1° y 2° categoría pueden contraer **empréstitos** y realizar operaciones de créditos exclusivamente para un fin y objeto determinado, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. Se requiere para aquella el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros del cuerpo y siempre que los servicios de amortización e intereses no afecten más del 25 % de los recursos ordinarios (art. 163 inc. 6). *Son recursos municipales (...) Los **empréstitos** y demás operaciones de créditos y el producto de la venta o locación de bienes municipales, bajo las condiciones prescritas en la presente Constitución y en la Ley. Los municipios de 3° categ. deben recabar autorización legislativa para contraer empréstitos o realizar operaciones de crédito (art.164, inc.5).
Chaco (1994)	*Son atribuciones y deberes del conc. municipal (..) Autorizar al Intendente a **contraer empréstitos** y realizar otras operaciones de crédito para la atención de obras y servicios públicos, con el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo y siempre que los servicios de amortización o intereses no afecten más del veinte por ciento de los recursos ordinarios (art.205, 4). *Son recursos municipales: (...) Los (...) **empréstitos**, créditos (art. 197, inc. 4).
Chubut (1994)	*La Legislatura dicta una Ley Orgánica Municipal (...) Tanto en ella como en las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los (...) derechos (...) De referéndum, que se aplica para contraer **empréstitos**, cuyos servicios sean superiores al % que se establezca de los recursos ordinarios afectables, para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años y para los demás casos que se determinen (art. 232, inc. 2). *Es competencia (...) Contraer **empréstitos** con objeto determinado con el voto de los 2/3 de los miembros en ejercicio de su cuerpo deliberativo. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos puede ser superior a la cuarta parte de los recursos ordinarios afectables, ni el fondo amortizante, aplicarse a otros objetos (art. 233, inc. 6).
Entre Ríos	*Corresponde a las municipalidades: (...) Contraer **empréstitos** con objetos determinados, con dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del concejo. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos, podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta, ni el fondo amortizante aplicarse a otros objetos (art. 195 inc. 4, ap. g). *Las juntas de fomento tendrán, en general, las mismas atribuciones y obligaciones que las municipalidades, no pudiendo contraer **empréstitos** (art. 198).
Formosa (1991)	Son recursos propios del municipio: (...) Los **empréstitos** locales o de fuera de la Provincia, estos últimos con acuerdo de la Legislatura. Ningún empréstito podrá gestionarse sobre el crédito general del municipio, cuando el total de los servicios de amortización e intereses comprometan en más del veinticinco por ciento de los recursos ordinarios afectados (art. 178, inc. 7).
Jujuy (1986)	***Las municipalidades tienen las atribuciones y deberes siguientes, conforme a esta Constitución y Carta Orgánica (...) **Contraer empréstitos** y concertar otras operaciones de crédito para la realización de obras públicas (art. 190, inc. 6). ***Empréstitos**. l. Los empréstitos serán destinados exclusivamente a la atención de obras o servicios públicos y de emergencias graves. 2. En todo empréstito deberá establecerse su monto, plazo, destino, tasa de interés servicios de amortización y los recursos que se afectaren en garantía. 3. Los servicios de amortización por capital e intereses no deberán comprometer, en conjunto, más del veinte por ciento de las rentas o recursos que no estuvieren destinados al cumplimiento de finalidades específicas. 4. Todo empréstito requerirá los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo Deliberante y la autorización previa de la Legislatura (art. 193).
La Pampa (1994)	*El tesoro de los municipios estará formado por (...) las operaciones de **crédito** que efectúen (art. 121). *Son atribuciones (...) Contraer **empréstitos** (art. 123, inc. 3).
La Rioja (1998)	*Cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por (...) los recursos provenientes de **empréstitos** y otras operaciones de crédito que realice (...); (art. 158).
Mendoza (1991)	Las atribuciones expresadas en los artículos anteriores tienen las siguientes limitaciones: (...) No se podrá contraer **empréstito**, ni enajenar ni gravar los edificios destinados a servicios públicos municipales, sin autorización previa de la Legislatura. 4. Siempre que se haga uso del **crédito** para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado (art. 202, inc. 3).
Misiones (1958)	*Son recursos municipales (...) Los **empréstitos** y demás operaciones de crédito (art. 167, inc. 5). *Son atribuciones y deberes de los municipios:(...) Contraer **empréstitos** para obras señaladas de mejoramiento, con dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Concejo. En ningún caso el servicio de la totalidad de los empréstitos podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta, ni el fondo amortizante aplicarse a otros fines (art. 171, inc. 6).
Neuquén (1957)	Son atribuciones (...) los municipios (...) Contratar **empréstitos** locales o dentro del país, con acuerdo de la Legislatura. Los empréstitos tendrán un fin y objeto determinado, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. En ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerá más de la cuarta parte de las rentas del municipio, ni el numerario obtenido de los mismos podrá ser aplicado a otros destinos que los determinados por las ordenanzas respectivas (...); (art. 204, inc. d).
Río Negro (1988)	*El municipio tiene las siguientes facultades (...) 7. Contrae **empréstitos** con destino determinado, previa aprobación con el voto de los dos tercios de los miembros del cuerpo deliberativo. En ningún caso los servicios de la totalidad de los empréstitos pueden afectar más del veinticinco por ciento de los recursos anuales ordinarios (art. 229, inc. 7). *El tesoro municipal está compuesto por (...) Los **créditos**, donaciones, legados y subsidios (art.230, inc. 5).

Anexo N° 15: Nuevo gerenciamiento del municipio (parte II, continuación)

Pcia.	Empréstitos
Salta (1998)	*Constituyen recursos propios de los municipios (...) Los **créditos**, donaciones y subsidios (art. 175, inc. 8). *Compete a los municipios (...) Contraer **empréstitos** con fines determinados, con la aprobación de los 2/3 de votos de la totalidad de los miembros del C.Deliberante. En ningún caso el servicio para el pago de empréstitos puede exceder la cuarta parte de las rentas municipales, ni la previsión financiera para tal objeto aplicarse a otros fines (art. 170, inc. 5).
S. Juan (1986)	Contraer **empréstitos** con objeto determinado, con 2/3 de votos de los miembros en ejercicio del cuerpo deliberativo. En ningún caso el servicio de la totalidad (...) puede ser superior al 25% de los rec.ordinarios afectables (art. 251 inc.3).
San Luis (1987)	* La contratación de **empréstitos** (...) para un fin u objeto determinado, los que no pueden ser contraídos para equilibrar los gastos ordinarios (...)La autorización requiere el voto de los 2/3 del total de los miembros del Concejo Deliberante. Los servicios de amortización e intereses no deben superar el 25% de los recursos ordinarios (art. 258 inc 2). *Las municipalidades (...) recursos (...) El producto de los **empréstitos** y operaciones de créditos (art.270, 4).
Sta Cruz (1994)	El municipio (...) tendrá competencia en las siguientes materias (...) Contraer **empréstitos** con único destino a obras públicas, con las limitaciones y recaudos que establezca la ley. (art. 150, inc. 9)
Santiago del Estero (1997)	*Los fondos provenientes de **empréstitos**, lo que tendrán como objetivo específico la realización de obras y servicios públicos. La amortización de los mismos no podrá exceder el 20% de los recursos anuales totales (...) sólo con autorización de la Legislatura podrá superarse ese máximo (art. 212, inc. 3). *El Conc. Delib. podrá autorizar al Dpto. Ejecutivo a contraer empréstitos con objeto determinado, con conocimiento de la Legislatura (...) En ningún caso, el servicio de la totalidad (...) podrá comprometer más de la cuarta parte de la renta municipal. La contratación (...)se sancionará con 2/3 del total de miembros del Conc. de los municipios de 1° categoría y por ley (...) en los demás (art. 213).
Tierra del Fuego (1991)	*El tesoro municipal está compuesto por (...) Los **empréstitos**, operaciones de créditos (art. 179, inc. 3). *(...) municipios (...) competencias (...) Contraer **empréstitos** con objeto determinado, con el voto afirmativo de los 2/3 de los miembros del cuerpo deliberativo. En ningún caso los servicios y la amortización del capital de la totalidad de los empréstitos podrán superar el 25% de los recursos ordinarios. Los fondos provenientes de los mismos sólo podrán destinarse a la ejecución de obras públicas, o a la atención de gastos originados por necesidades excepcionales e impostergables, y nunca a enjugar déficits presupuestarios ni gastos ordinarios (art. 173, inc. 11).
Tucumán (1990)	(..) recursos municipales (..)Los fondos provenientes de **empréstitos**, los que tendrán como objetivo específico la realización de obras públicas y la consolidación de pasivos existentes. La amortización (..) no podrá exceder el 20% de los recursos anuales totales, debiendo constituirse un fondo para tal fin; sólo con autorización de la Legislatura podrá superarse ese máximo (art. 114, 4).

Resumen:

Pcia.	Legisla emprést.	Poder autorizante	Limitaciones del servicio de la deuda	Destino de los recursos
Buenos Aires	SI	Concejo Deliberante Leg. Provincial (empréstito extranj.)	Hasta 25 % recursos ordinarios.	Obras de mejoramiento Casos eventuales
Catamarca	SI	N/D	Hasta el 25% de la renta.	Obras y servicios públicos (no gastos ordinarios administrac.)
Córdoba	SI	N/D	Hasta 20% recursos ejercicio	Obras públicas Conversión de deuda
Corrientes	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios	Fin determinado (no gastos ordinarios adm.).
Chaco	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 20% recursos ordinarios	Obras y servicios públicos
Chubut	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios afectables (se autoriza un % mayor previo referéndum)	Objeto determinado
Entre Ríos	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% de la renta	Objeto determinado
Formosa	SI	Empréstitos fuera de la provincia, autorización de la legislatura	Hasta 25% recursos ordinarios afectados	
Jujuy	SI	2/3 Conc. Delib.y autorización previa legislatura provincial	Hasta 20% recursos afectables	Obras y servicios públicos Emergencias graves
La Pampa	SI	N/D	N/D	N/D
La Rioja	SI	N/D	N/D	N/D
Mendoza	SI	Autorización previa legislatura provincial	N/D	Obras de mejoramiento Casos eventuales
Misiones	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% de la renta	Obras de mejoramiento
Neuquén	SI, dentro país	Autorización legislatura provincial	Hasta 25% de la renta	Objeto u fin determinado (no para gastos ordinarios)
Río Negro	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios	Destino determinado
Salta	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% de la renta	Fin determinado
San Juan	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios afectables	Objeto determinado
San Luis	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios	Fin determinado (no gtos. adm)
S. Cruz	SI	N/D	N/D	Obras públicas
Santa Fe	NO			
Sgo. del Estero	SI	2/3 Conc.Delib. munic. 1° cat (ley en restantes municipios y p/ superar %)	Hasta 25% de la renta (amortiz hasta 20% recursos anuales)	Objeto específico (obras y servicios públicos)
T. del Fuego	SI	2/3 Concejo Deliberante	Hasta 25% recursos ordinarios	Obras públicas. Necesidades excepc. e impostergables
Tucumán	SI	Autorización legislatura prov. (sólo cuando excede el 20% recursos)	Hasta 20% de los recursos	Obras públicas Consolidación deuda

Anexo N° 16: Nuevo gerenciamiento del municipio (parte III)

Pcia.	Transparencia y responsabilidad de los funcionarios
Buenos Aires (1994)	Los municipales, funcionarios y empleados, son personalmente **responsables**, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento a sus deberes. La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos (art. 194).
Chubut (1994)	*Todos los funcionarios públicos, electivos o no (...) son **solidariamente responsables** con el Estado por los daños y perjuicios a que dé lugar el mal desempeño de sus funciones (...) los municipios están obligados a hacer citar al juicio en que son demandados a los funcionarios o ex funcionarios (...) y a ejercitar (...) acción de repetición (art. 69). *En los municipios es **incompatible el cargo** de jefe del dpto. ejecutivo c/todo otro cargo público, excepción hecha de los docentes. Puede ejercer oficio, profesión, comercio o industria siempre que en sus actividades no contrate con el municipio. También es incompatible con el cargo de miembro electivo de los municipios: 1. Estar a sueldo o recibir retribución de empresas que contraten (...) con los municipios (....). 2. Ejercer otra función pública electiva (..) 3. Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante los municipios, en los que pudieren estar comprendidos los intereses de estos últimos (art. 244). La inobservancia (...) importa la pérdida inmediata del cargo (art. 245).
Entre Ríos	*El presidente y miembros de las municipalidades, son **responsables** civilmente por los **daños que causaren con sus faltas u omisiones en el ejercicio de su mandato** (art. 191). *Todos los vecinos tienen el **derecho** de provocar **el castigo** de los municipales y empleados **por faltas en el cumplimiento de sus deberes** y la ley determinará las reglas a que ha de someterse la represión de esas faltas (art. 192).
Formosa (1991)	*Siempre que una ley u ordenanza imponga a un funcionario público (...) un deber expresamente determinado, **toda persona** o entidad en cuyo interés deba ejecutarse el acto y **que sufriere perjuicio** material, moral o político, **por falta de cumplimiento del deber, puede demandar** ante los tribunales su ejecución inmediata y el tribunal, previa comprobación sumaria (...) dirigirá al funcionario o corporación un mandamiento de ejecución (art. 33). *No podrán acumularse **dos o más empleos públicos** o sueldos en una misma persona, estando el agente en actividad, jubilado o retirado (...) con excepción del ejercicio de la docencia o por causas de carácter profesional o técnico (. .). Ningún funcionario o agente público puede representar, gestionar, patrocinar o **actuar** de cualquier manera en **contra de los intereses** (...) de las municipalidades, bajo sanción de destitución, salvo que actúe por derecho propio (art. 91).
Jujuy (1986)	Los (...) concejales, intendentes, comisionados municipales y todos aquellos que tuvieren a su cargo la adm. de fondos públicos, antes de asumir sus funciones y al cesar en ellas, deberán hacer **declaración jurada de su patrimonio**(art.9).
La Rioja (1998)	*Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) El sistema de **juicio político**, estableciendo como condición para la suspensión o destitución el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros del Cuerpo Deliberativo (art. 157 inc. 4). *En ningún caso podrán acumularse en una misma persona **dos o más funciones o empleos rentados**, ya sea provincial, municipal o nacional, con excepción de la docencia (...); art. 47).
Mendoza (1991)	Los concejos municipales, los miembros de éstos y los empleados nombrados por ellos, están sujetos a las siguientes responsabilidades: 1. Los **cuerpos municipales responden ante los tribunales** ordinarios de sus **omisiones** y de sus transgresiones a la Constitución y a las leyes. 2. Los **miembros** de las municipalidades, **responden personalmente**, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también de los daños y perjuicios que provengan de la falta de cumplimiento de sus deberes. 3. Los intendentes municipales y los miembros del concejo pueden ser **removidos** de sus cargos por **mala conducta o abuso** en el manejo de los fondos municipales, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o criminales en que incurran por estas causas. La remoción sólo podrá ser resuelta por el voto de dos tercios del total de los miembros del concejo (art. 203).
Neuq. (1957)	Las autoridades y los funcionarios y empleados municipales **responden personalmente**, no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también de los daños y perjuicios (...)falta de cumplimiento de sus deberes (art. 200).
Río Negro (1988)	*Los agentes públicos son **personalmente responsables** de daños (.) por extralimitación o cumplimiento irregular de sus func(art 54). *(...) los **municipios son responsables** por sí y por los actos de sus agentes realizados (...) en ejercicio de sus funciones (art. 55). *(...) municipios demandados por hechos de sus agentes, deben recabar la **citación a juicio** de estos últimos para integrar la situación procesal, a efectos de determinar las responsabilidades (art. 57).
Salta (1998)	*Es incompatible el desempeño simultáneo de **dos o más cargos** públicos, salvo la docencia y las excepciones que determine la ley. Ningún funcionario o agente público puede representar, gestionar, **patrocinar** o mantener **intereses privados contrarios** a los del Estado Provincial o de los municipios, bajo sanción de exoneración (art. 62). *Corresponde al P. Legislativo (...) Dictar leyes estableciendo los **medios de hacer efectivas las responsabilidades** civiles y administrativas de los funcionarios y empleados públicos (...) municipales (art. 127, inc. 13).
S. Juan (1986)	Los Intendentes Municipales y los miembros de los Concejos Deliberantes, están obligados, previo acceder a sus cargos, a **manifestar sus bienes** en la forma que las cartas municipales o la Ley Orgánica determinen (art. 246).
San Luis (1987)	Los intendentes municipales, miembros del concejo deliberante, miembros de comisión, intendentes comisionados, delegados y secretarios de las distintas áreas con que cuenta cada municipio, están obligados, previo al ingreso y egreso de sus cargos, a **manifestar sus bienes** en la forma que lo determina el art. 26 de esta Constitución (art. 272).
Santa Cruz (1994)	Siempre que una (..) ordenanza imponga a un funcionario (..)un deber expresamente determinado, todo aquel en cuyo interés deba ejecutarse el acto, sufriere perjuicio (...) por falta de cumplimiento del deber, puede **demandar ante los Tribunales** su ejecución inmediata y el Tribunal, previa comprobación sumaria (..) dirigirá al funcionario (..) un mandamiento de ejecución (art. 18).
Tierra del Fuego (1991)	*La ley asegurará el juzgamiento en instancia única, oral y pública en las causas (...)en las que los **procesados fueren funcionarios públicos** (...) delitos contra el patrimonio, la administración y la fe pública (...) municipal (art. 151). *Las autoridades municipales y comunales elegidas por el pueblo gozan de las mismas **inmunidades de opinión y arresto** (...) sin perjuicio de las acciones que se inicien concluidos los mandatos o producido el desafuero (art. 182). *Los funcionarios de (...) las municipalidades (...) son **personalmente responsables** por los daños que resulten de las violaciones a sus deberes y a los derechos que se enuncian en la C. Nacional (...) y demás normas jurídicas (art. 188). *Los funcionarios (...) que tuvieren la responsabilidad del manejo o administración de fondos públicos, deberán presentar las correspondientes **declaraciones juradas patrimoniales al asumir y al dejar sus cargos**, que comprende también la de sus cónyuges y personas a sus cargos. La omisión (...) importará la suspensión en la percepción de sus emolumentos o la privación de beneficios previsionales durante el tiempo que dure aquélla (art. 189). *Los funcionarios que ocupen cargos electivos, así como los ministros, secretarios y subsecretarios (...) municipales (...) no podrán abandonar la provincia hasta después de 4 meses de terminadas sus funciones (..) por estar sometidos a **juicio** de **residencia** (art.190)
Tucum. (1990)	Los municipios son responsables de su gestión ante las respectivas municipalidades, que declarando haber lugar a formación de causa, los acusarán ante el juez competente (art. 117).

Anexo N° 17: Nuevas formas de prestación de los servicios públicos

Pcia.	Textos constitucionales
Córdoba (1987)	*Los servicios públicos corresponden originariamente, según su naturaleza y características a la Pcia. o a los Municipios; pueden prestarse directamente, **o por medio de cooperativas o sociedades de economía mixta y por particulares**. En el control de su prestación participan los usuarios (art. 75). *Comp. municipal (...) 6. Realizar obras públicas y prestar servicios públicos por sí o por **intermedio de particulares** (art. 186).
Corrientes (1993)	Son atribuciones y deberes del municipio (...) 5) Dicta ordenanzas y reglamentaciones sobre (...) b) servicios públicos, pudiendo disponerse su municipalización o su **concesión a empresas estatales o a particulares**, con límites de tiempo y previa licitación pública, por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo (...) 14) Crea **organismos descentralizados** para la prestación de servicios públicos y otras finalidades determinadas (art. 163).
Chaco (1994)	*Los servicios públicos pertenecen al Estado Provincial o a las municipalidades, y no podrán ser enajenados ni concedidos para su explotación, salvo los otorgados a cooperativas y los relativos al transporte automotor y aéreo, que se acordarán con reserva del derecho de reversión. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos a la Provincia o municipalidades mediante expropiación (art. 54). *Son atribuciones (...) 11) **Municipalizar los servicios públicos**. En los casos de concesión autorizados por esta Constitución se requerirá para su otorgamiento el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo (art. 205).
Chubut (1994)	En las cartas orgánicas que se dicten, deben incluirse especialmente los siguientes derechos y atribuciones (...) De referéndum, que se aplica para contraer empréstitos (...), para acordar **concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años** y para los demás casos que se determinen (art. 232, inc. 2).
Formosa (1991)	Los **servicios públicos** corresponden, originariamente, a la provincia o a los municipios, y la **explotación** puede ser efectuada por el Estado, **por cooperativas, sociedades con participación estatal o por particulares** (art. 43).
Jujuy (1986)	***Otorgar concesiones de uso de bienes y de explotación de serv. públicos** (art. 190, 7). *Las **concesiones** (...) no podrán ser superiores a 10 años.(..) Los permisos de uso serán precarios (art. 194 inc .1 y 2).
La Pampa (1994)	Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado provincial o municipal y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada preferentemente por el Estado, municipios, entes autárquicas o autónomos, o cooperativas de usuarios, en los que podrán intervenir las entidades públicas. Se podrán otorgar **concesiones a particulares** y éstas se acordarán previa licitación de carácter público y con expresa reserva del derecho de reversión por la Provincia o los municipios en su caso, quienes ejercerán un contralor estricto respecto al cumplimiento de la concesión (art. 42).
La Rioja (1998)	Los servicios públicos pertenecen originariamente, según su naturaleza y características, a la Provincia o a las Municipalidades y **podrán ser concedidos a los particulares para su explotación** en la forma (...) que determine la ley, priorizándose las entidades cooperativas (art. 64).
Misiones (1958)	Los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los municipios, y se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada por el Estado, entes autárquicos o autónomos o cooperativas de usuarios en los que podrá intervenir las entidades públicas. En las localidades o centros de menor importancia podrá otorgarse la **concesión a pequeñas empresas o particulares**, debiéndose ajustar la explotación a lo que determine le ley. Los de transporte terrestre o de la navegación por líneas regulares podrá concederse a empresas privadas o a cooperativas, pero dicha concesión deberá ser aprobada por la ley. También se podrá celebrar acuerdos con la Nación, otros estados prov. o municipios para su explotación. La ley determinará la forma de explotación de los servicios públicos (art. 59).
Neuquén (1957)	*Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Contratar servicios públicos **y otorgar concesiones a particulares**, con limite de tiempo y rescatables sin indemnización por lucro cesante (art. 204, inc. f). *Para las **concesiones de servicios públicos por plazos mayores de 10 años,** se requerirá licitación pública, la aprobación por 2/3 de votos del C. Deliberante y su posterior sometimiento a referéndum popular. Ninguna concesión podrá ser prorrogada antes de vencer el término acordado y sin previa licitación pública. Si la prórroga excediera de los 10 años deberán observarse las mismas disposiciones que para las nuevas concesiones (art. 207). *Los servicios públicos estarán a cargo del Estado prov., municipal, entes autárquicos o autónomos y cooperativas populares en las que podrán intervenir las entidades públicas. No se otorgarán **concesiones que puedan constituir monopolio** (art. 237).
Río Negro	*Los municipios dan preferencia en **el otorgamiento de permisos a las cooperativas** integradas por la comunidad respectiva, o la mayor parte de ella**, para la prestación de los servicios públicos** de los que es usuaria. Asimismo dan prioridad a las cooperativas de prod. y trabajo en sus licitaciones y contratos, ante igualdad de ofrecimientos (art. 102). *El municipio (...) Participa con fines de utilidad común en la actividad económica; **crea y promueve empresas públicas y mixtas, entes vecinales, cooperativas, consorcios de vecinos y toda forma de integración de los usuarios en la prestación de servicios** y construcción de obras (...) **Municipaliza los servicios públicos** locales que estime conveniente (art. 229, inc. 8 y 13).
Salta (1998)	*Los servicios públicos corresponden originariamente a la Provincia o a los **municipios**. Se prestan en forma directa, por medio de concesión o a través de órganos constituidos por el Estado, los agentes afectados a la prestación y los usuarios (art. 79). *Compete (...) Prestar los servicios públicos locales por sí o por **concesión** (art. 176, inc. 6).
S. Juan (1986)	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Contratar servicios públicos **y otorgar permisos y concesiones a particulares**, con límite de tiempo (art. 251, inc. 6).
San Luis (1987)	*Son atribuciones (..) Contratar servicios públicos **y otorgar permisos o con cesiones a particulares** con límites de tiempo (...) Comprometer con autorización del Concejo Deliberante, fondos municipales en cooperativas para la prestación de servicios públicos (art. 261, inc. 8 y 16). *Son atribuciones (...) dictar ordenanzas y reglamentos sobre: (...) Servicios Públicos, **pudiendo disponer su concesión a empresas estatales o particulares** con límites de tiempo. Tratándose de concesión a empresas privadas, ésta se otorga mediante el voto de los 2/3 de la totalidad de los miembros del concejo, previa licitación pública, si correspondiere (art. 258, inc. 2).
S. Cruz (1994)	*El municipio desarrollará su actividad y tendrá competencia en las siguientes materias (...) Atender la organización y **prestación, por sí o por terceros, de los servicios públicos esenciales** (art. 150, inc. 6).
S. Estero (1997)	Los recursos municipales se formarán con (...) el proveniente de **concesiones**, venta o locación de bienes del dominio comunal (art. 212, inc. 5).
T.Fuego (1991)	La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias (...) Realizar las obras públicas y prestar los **servicios públicos** de naturaleza o interés municipal, por administración **o a través de terceros** (art. 173).
Tucumán (1990)	*Los recursos municipales se formarán con (...) El producido de la actividad económica que el municipio realice, y el proveniente de **concesiones** o venta o locación de bienes del dominio municipal (art. 114, inc. 6).

Anexo N° 18: Cooperación intermunicipal

Provincia	Textos constitucionales
Buenos Aires (1994)	Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: (...) Constituir **consorcios de municipalidades** y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica (art. 192, inc. 8).
Catamarca (1988)	Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...)Realizar **convenios y contratos** con la Nación, la Provincia y **otros Municipios**, para la construcción de obras y prestaciones de servicios públicos y comunes (art. 252, inc. 4).
Córdoba (1987)	Las **Municipalidades pueden celebrar convenios entre si**, y constituir **organismos intermunicipales** para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia (art. 190).
Corrientes (1993)	El municipio debe desarrollar su actividad preferentemente conforme a criterios técnicos. Son atribuciones y deberes del municipio (...) **Conviene** con la Provincia o **con otros municipios**, la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarios para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes (art. 163, inc. 12).
Chaco (1994)	Los **municipios** podrán **convenir entre sí** la realización de obras destinadas a satisfacer necesidades de interés común. La ley establecerá el régimen y demás normas de la **acción intercomunal**. Tendrán participación en las iniciativas de **regionalización** que los comprendan (art. 201)
Chubut (1994)	Los **municipios** (...) pueden celebrar **convenios intermunicipales** para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los **municipios** pueden firmar **convenios** con el Estado Provincial o Federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales **y municipios de otras provincias** (art. 237).
La Rioja (1998)	Las cartas orgánicas deberán asegurar (...) El proceso de **regionalización** para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante **acuerdos interdepartamentales**, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (art. 157 inc. 5).
Río Negro (1988)	El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) Forma los **organismos intermunicipales** de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes (art. 229, inc. 10).
Salta (1998)	Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Leyes de municipalidades (...) **Celebrar convenios con otros Municipios**, con la Provincia o la Nación, con empresas publicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia (...);(art. 176 inc. 21).
San Juan (1986)	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) Realizar **convenios de mutuo interés con otros entes** de derecho público o privado, **municipales**, provinciales, nacionales o extranjeros; en este último caso con conocimiento previo de la Cámara de Diputados de la Provincia (art. 251, inc. 9).
Santiago del Estero (1997)	Los **municipios podrán celebrar convenios** con la Provincia y **con otros municipios** de ésta o de otras provincias, con fines de interés común, como así también con la Nación, con conocimiento de la Legislatura (art. 217).
Tierra del Fuego (1991)	La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias: (...) **Concertar con otros municipios**, con las provincias o con la Nación, todo tipo de convenios interjudisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local (...) Mantener **relaciones intermunicipales** para satisfacción de intereses mutuos dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el Gobierno provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones (art. 173, inc. 12 y 17).