

Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino

Mónica Silvana Iturburu

Índice de Contenido

1. Introducción	3
2. El inframunicipalismo en Occidente	3
3. El inframunicipalismo argentino	4
3.1. Población mínima requerida para constituir gobiernos locales	5
3.2. Tamaño de los gobiernos locales argentinos	7
3.2.1. Municipios	8
3.2.2. Gobiernos locales sin jerarquía municipal	11
3.2.3. Gobiernos locales en general	12
3.2.4. Comparación de Argentina con otros países	13
3.3. ¿Inframunicipalismo en Argentina?	14
4. Políticas activas para afrontar el inframunicipalismo	15
4.1. Mínimos poblacionales más altos	15
4.2. Cooperación intermunicipal	16
5. Conclusiones	18
6. Bibliografía	19
7. Fuentes	20
Reseña biográfica	21
Anexos	
Anexo N° 1: Población mínima para constituir un municipio (distribución geográfica)	22
Anexo N° 2: Población promedio por municipio. Análisis incidencia del tipo de división territorial	23
Anexo N° 3: Población promedio por municipio. Correlación con densidad de población	24
Anexo N° 4: Cooperación Intermunicipal	25
Resumen	26

Índice de Figuras

Figura N° 1: Población mínima para constituir un municipio	5
Figura N° 2: Población mínima requerida para dictar carta orgánica	6
Figura N° 3: Resumen requisitos para constituir municipios, con y sin carta orgánica	6
Figura N° 4: Requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal	7
Figura N° 5: Promedio de población por municipio. Discriminación por provincia	9
Figura N° 6: Correlación entre promedio población por municipio y población mínima establecida en la constitución provincial	10
Figura N° 7: Disparidad entre municipios de una misma provincia	11
Figura N° 8: Promedio de población de gobiernos locales sin jerarquía municipal. Discriminación por provincia.	12
Figura N° 9: Gobiernos locales por tamaño y relación con población del grupo	12
Figura N° 10: Cantidad de gobiernos locales por rango de población (total país)	13
Figura N° 11: Nuevos gobiernos locales – Período 1987-1999	14
Figura N° 12: Cooperación intermunicipal	17

1. Introducción

La globalización y la localización, entendidas como la integración a la economía mundial y la creciente demanda de autonomía local, son identificadas como las dos fuerzas que, en la actualidad, más influyen en la forma que adopta el desarrollo en cada sociedad (The World Bank, 1999). Las ciudades adquieren indiscutiblemente un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que 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, 1997:9).

Los municipios argentinos no están al margen de estos procesos y sus habitantes presionan requiriendo servicios que antes recibían de los gobiernos nacional y provincial. También muchos autores y líderes políticos remarcan la necesidad de emprender procesos de descentralización, lo que requeriría que los municipios asuman nuevas funciones. No obstante, la realidad indica que muchos gobiernos locales¹ tienen pocas posibilidades de asumir exitosamente la gestión de nuevas competencias por lo que estas presiones, lejos de fortalecer, pueden debilitar aún más su presencia institucional. Esta situación es más crítica en los pequeños gobiernos locales argentinos cuyas estructuras y presupuestos reducidos condicionan negativamente a sus autoridades políticas en la asunción de nuevas competencias. Esta relación directa entre tamaño y funciones amerita el estudio de los factores que facilitan o promueven la constitución de gobiernos locales en localidades² de escasa población. Para ello es necesario analizar lo normado por las constituciones provinciales² a fin de detectar las fortalezas y debilidades del nivel de gobierno local y plantear alternativas que lo hagan viable. De lo contrario, la delegación de nuevas competencias –y su asunción dispar- derivará en una mayor inequidad entre los vecinos de distintos centros urbanos.

2. El inframunicipalismo en Occidente

El principio de subsidiariedad se ha convertido en el verdadero *leit motiv* de toda reflexión acerca del ámbito de intervención de las entidades locales. Fue recogido por la Unión Europea³ 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

¹ En el marco de este trabajo se utiliza la expresión “gobiernos locales” como comprensiva de los municipios argentinos y de todas a 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.

² La República Argentina es un país federal. Desde su sanción en 1853, la Constitución Nacional establece: “Art. 5°: Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su **régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. La reforma constitucional de 1994, reproduce esta disposición pero agrega, en el Art. 123° “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5° **asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero**”. Siendo éstas las únicas definiciones de la Constitución Nacional en lo concerniente al ámbito municipal, son las provincias quienes definen el diseño institucional de los municipios ubicados en su territorio, con la única condición de asegurarles la autonomía.

³ Resolución del 28/11/1994 del Comité de las Regiones de la Unión Europea (Font Llovet, 1995).

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: algunos profundizaron los procesos descentralizadores iniciados en décadas anteriores, en tanto otros, como el Reino Unido y los Estados Unidos, comenzaron a revertir el centralismo de los gobiernos nacionales que habían impuesto en los últimos años. 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.

No obstante, en algunos países europeos, 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 36.500 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; World Bank, 1999). En España, al inframunicipalismo que impide la efectiva prestación de servicios (el 86% de los 8.000 municipios tiene menos de 5.000 habitantes⁴), se suma la tendencia segregacionista que generó, en los últimos años, la creación de nuevos gobiernos locales. También Italia se enfrenta al problema de la insuficiente dimensión de los municipios⁵ 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).

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 (Arocena, 1997). Si bien los promedios de población por municipio de los países de la región no reflejan valores preocupantes, la existencia de ciudades muy grandes disimula la existencia de una gran cantidad de pequeños gobiernos locales. Esto se agrava por cierta tendencia a la división de municipios.

La cantidad adecuada de gobiernos locales resultaría de equilibrar representación y costos. Es difícil para un municipio muy populoso ser representativo de las preferencias de toda su población. Pero es probable 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 las luchas por el poder local, 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 (Iturburu, 1999a; The World Bank, 1999).

3. El inframunicipalismo argentino

La Constitución Nacional establece que: “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”. En tanto respete estas prescripciones, así como la autonomía municipal establecida en el art. 123°,

⁴ El contrasentido es que a este gran desarrollo municipal se contraponen una gran concentración de la población, ya que en 55 municipios se concentra el 50% de la población española (Font Llovet, 1995).

⁵ Para describir esta situación utilizan la expresión “*comuni polvere*”, o sea la pulverización municipal (Fanlo Loras, 1991).

cada provincia tiene potestad para definir su “régimen municipal” y, como una de las dimensiones de su diseño institucional, establecer taxativamente los requisitos para la creación de nuevos gobiernos locales.

3.1. Población mínima requerida para constituir gobiernos locales

La mayor parte de las constituciones provinciales recurre a parámetros poblacionales al establecer los requisitos mínimos para constituir gobiernos locales. 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 compendian en cuatro grupos: municipios, municipios con carta orgánica, gobiernos locales sin jerarquía municipal con dependencia directa de la provincia y gobiernos locales sin jerarquía municipal dependientes del municipio más cercano.

El límite inferior detectado en las constituciones como requisito para la conformación de un municipio es de 500 habitantes. La mayor parte de las constituciones (15 casos) indica mínimos poblacionales ubicados en el rango de 500 a 2.000 habitantes y sólo dos cartas elevan estas cantidades, al establecer 3.000 y 10.000 habitantes. La dispersión de valores puede visualizarse en la Figura N° 1 y la distribución geográfica en Anexo N° 1.

Figura N° 1: 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, Río Negro, San Juan, Sgo. Estero y Tierra del 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	

También la población es el factor determinante en el reconocimiento del derecho de un gobierno local de dictarse su propia Carta Orgánica⁶. Se observa una gran dispersión respecto del número de habitantes exigidos y la existencia de requisitos extremos en provincias con escasa diferencia de población (p.e. 1.000 habitantes en Santa Cruz y 30.000 en San Juan). No obstante, la mayor parte de las provincias que establecen el requisito poblacional (ocho casos de un total de once), exigen mínimos superiores a 10.000 habitantes. Otros requisitos, que indirectamente aluden a los centros urbanos más poblados, se utilizan marginalmente, y sólo la constitución de La Rioja no establece ningún requisito. La Figura N° 2 muestra la gran dispersión entre las distintas constituciones en lo relativo a la población exigida para dictar la carta orgánica, y la Figura N° 3 resume los requisitos para constituir municipios.

⁶ El dictado de la carta orgánica, equivalente al poder constituyente municipal, implica la consagración de la autonomía institucional.

Figura N° 2: Población mínima requerida para dictar carta orgánica

Población mínima	Cantidad	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 Santiago del Estero
más de 25.000 habitantes	1	San Luis
más de 30.000 habitantes	1	San Juan
no contemplan autonomía	5	Buenos 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	

Figura N° 3: 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 (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); Río Negro (2.000), Neuquén (5.000), Salta y T. del Fuego (10.000), Corrientes (15.000), Chaco, Jujuy y Sgo. del Estero (20.000), San Luis (25.000), San 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

El gobierno local sin jerarquía municipal que depende directamente de la provincia (vale decir un tercer nivel de gobierno pero de menor importancia institucional que el municipio), se denomina 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, lo que deriva en un rango amplio y disperso (de 0 a 10.000 habitantes) y, de hecho, se habilita a poblaciones muy pequeñas. Sólo Tierra del Fuego prescribe un límite inferior de 400 habitantes, al tiempo que adiciona a la población otro requisito (estar a más de 30 km. de otro municipio). Chubut, también en este caso, reemplaza a la población por la cantidad de electores, como unidad de medida.

El gobierno local dependiente del municipio más próximo o creado por éste o integrante de su jurisdicción, es la forma institucional más elemental -sólo mencionada en cinco constituciones- y adopta diferentes denominaciones que varían entre comuna, delegación y comisión. Cabe aclarar que este grupo está constituido tanto por meras delegaciones administrativas del municipio como por gobiernos locales con capacidad de elegir por voto popular a sus autoridades. Se considera que estos últimos se constituyen en un cuarto nivel de gobierno. La mayoría no requiere mínimo de población. La Figura N° 4 resume los requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal.

Figura N° 4: Requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal

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

3.2. Tamaño de los gobiernos locales argentinos

Las disposiciones constitucionales sobre la población mínima requerida para constituir gobiernos locales adquieren relevancia cuando se las analiza en función del impacto que ejercen en el tamaño de los municipios y los otros gobiernos locales argentinos. Para ello se hace necesario recurrir a datos cuantitativos, en algunos casos divergentes entre sí según la fuente⁷. En virtud de ello, puede

⁷ Se encontraron diferencias en las cantidades de gobiernos locales informadas por distintos organismos. El IFAM de la Subsecretaría de Asuntos Municipales (Benedetto y Faierman, 1998) indica la existencia de 1.922 gobiernos locales con autoridades elegidas por voto popular. El PRINEM (INDEC) aún no ha completado la serie para todas las provincias. La base de datos de la Dirección de Asuntos Territoriales de la Jefatura de Gabinete de Ministros concilia los datos de

estimarse que el promedio nacional es de un municipio cada 24.892 habitantes⁸, cifra que desciende a 13.765 habitantes si se considera a la totalidad de los gobiernos locales (municipios y otros gobiernos locales).

3.2.1. Municipios

El promedio de población por municipio presenta acentuadas diferencias entre provincias, que pueden apreciarse en la Figura N° 5, la cual compara la población promedio de cada jurisdicción y su relación con el promedio nacional. La disparidad es muy pronunciada, ya que mientras dos provincias tienen entre 78.000 y 94.000 habitantes por municipio, otro grupo muy numeroso (13) no supera los 15.000 habitantes por municipio.

Con el propósito de explicar las posibles causas de esta disparidad, se formularon cuatro hipótesis: patrón cultural-regional, forma de delimitación territorial, densidad de población y mínimo poblacional determinado en la constitución provincial.

Se constató que las diferencias de población promedio por municipio no responden a un patrón regional. En la Patagonia, por ejemplo, mientras en Tierra del Fuego el promedio asciende a 34.000, las restantes cuatro provincias se ubican en un rango de 10.000 a 15.000 habitantes por municipio. Lo mismo sucede en el Noroeste, con un rango entre 7.700 y 22.000 habitantes, salvo Tucumán que eleva su promedio a 45.000, así como en Cuyo, con valores entre 15.000 y 28.000, excepto Mendoza que supera los 78.000 habitantes, en promedio por municipio.

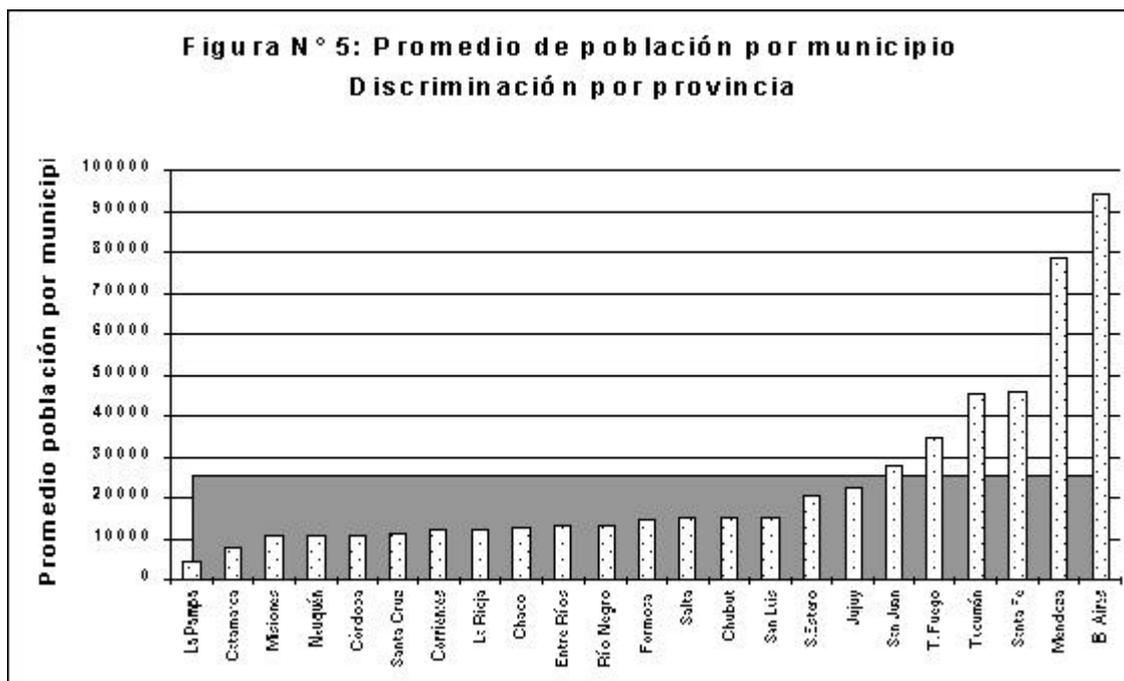
Tampoco es determinante la forma de delimitación territorial, que en algunas provincias es por ejido urbano y en otras por ejido colindante⁹. Comparados ambos grupos, se comprobó que también la dispersión se produce hacia el interior de ambos (Anexo N° 2).

El análisis de la influencia de la densidad de población provincial sobre el promedio de población por municipio arrojó una cierta correlación, aunque la relación no es muy marcada (Anexo N° 3).

IFAM e INDEC e incluye a todos los gobiernos de tercer nivel, ya sean elegidos por votación popular o designados por la autoridad provincial. No contiene al cuarto nivel de gobierno (o sea aquellos cuyas autoridades son designadas por los intendentes del municipio del cual dependen, como es el caso de las delegaciones en la Pcia. de Buenos Aires) o elegidos por voto popular pero dependientes de un municipio. En tanto, en el World Development Report 1999/2000 del Banco Mundial, constan 1.617 gobiernos locales. Por lo expuesto, se optó por trabajar con la base de datos de la Dirección de Asuntos Territoriales en la comparación entre provincias y con los datos del World Bank, sólo cuando fue necesario para la comparación entre países.

⁸ Este promedio excluye al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Bs. Aires y 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 según el Censo Nacional de Población 1991 por 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.).

⁹ Se había supuesto a priori un mayor promedio por municipio en aquellas provincias que utilizan el sistema de ejido colindante como forma de delimitación territorial, por la existencia de varios centros urbanos dentro de la misma jurisdicción municipal.



En cambio, se observó una importante correlación (82,6%) entre la población municipal promedio de cada provincia y la prescripción constitucional relativa a la cantidad mínima de habitantes para constituir un municipio (Figura N° 6). De las cinco provincias con promedio más alto, tres constituciones 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 (2.000 habitantes), se trata de una provincia nueva que responde a una particular política migratoria. Entre las provincias con un promedio por municipio entre 20.000 y 28.000 habitantes, se establece el requisito de 2.000 a 3.000 habitantes; en tanto, entre las de promedio bajo (menos de 15 mil) prevalece el requisito de 500 a 1.000 habitantes para constituir un municipio.

La misma disparidad en el promedio de población municipal 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 y sus municipios vecinos, y a la existencia de una muy importante cantidad de municipios en pequeños centros urbanos. Para visualizar los valores extremos, la Figura N° 7 incluye el detalle de la población del municipio más populoso y del menos poblado de cada provincia, la concentración de la población provincial en la ciudad principal y la relación de tamaño del municipio mayor respecto del menor. El caso paradigmático lo constituye la provincia de Córdoba, cuya capital concentra el 43% de la población y es diez veces superior a la segunda ciudad cordobesa. En tanto, 106 de sus 250 municipios no superan los 2.000 habitantes, mínimo poblacional establecido por la constitución provincial. Esto se debe a que la constitución no modificó la institucionalidad conseguida con anterioridad a la reforma¹⁰, a pesar de la pérdida de población de muchos municipios.

Figura N° 6: Correlación entre promedio población por municipio y población mínima establecida en la constitución provincial

¹⁰ La cláusula 9ª de las disposiciones transitorias de la Constitución de Córdoba establece: "Todas las Municipalidades existentes al momento de la sanción de esta Constitución mantienen ese rango institucional aunque no tengan 2.000 habitantes". Vale decir que la constitución modificó la situación hacia delante, para aquellas localidades que, luego de su sanción, solicitaran ser municipios (Lic. Claudio Tecco, comunicación personal, julio 2000).

Provincia	Promedio población/municipio	Población mínima establecida por la Constitución Provincial
Buenos Aires	93.992	n/d
Mendoza	78.471	n/d
Santa Fé	46.028	10.000
Tucumán	45.320	n/d
T.del Fuego	34.328	2.000
San Juan	27.827	2.000
Jujuy	22.167	3.000
S. Estero	20.294	2.000
San Luis	15.076	1.500
Chubut	15.053	n/d
Salta	14.930	1.500
Formosa	14.304	1.000
Rio Negro	12.908	2.000
Entre Ríos	12.907	1.500
Chaco	12.348	800
La Rioja	12.263	n/d
Corrientes	12.240	500
Santa Cruz	11.371	1.000
Córdoba	10.743	2.000
Neuquén	10.720	500
Misiones	10.519	n/d
Catamarca	7.772	500
La Pampa	4.357	500
Correlación entre ambas variables		82,60%

Esta distancia entre el mínimo establecido en la constitución provincial y la población actual del municipio, podría repetirse¹¹ en otras provincias. En Santa Fe, quince municipios no superarían el mínimo de población exigido (10.000 habitantes). A pesar de tener requisitos más bajos, tampoco superarían el piso constitucional nueve municipios en Entre Ríos y Río Negro; seis en Salta; cuatro en Chaco; y uno en Corrientes, Jujuy y La Pampa. En Chubut, cuya constitución fija un mínimo de 500 electores, es probable que algunos municipios tampoco lleguen al piso constitucional.

Adicionalmente, existen municipios que poseen menos habitantes que algunos gobiernos locales sin jerarquía municipal de la misma provincia¹², revirtiendo la relación mayor población - mayor importancia institucional.

Estas situaciones permiten plantear algunos interrogantes: ¿Es adecuado mantener las atribuciones institucionales de una localidad mayor, cuando se ha perdido una cantidad significativa de población? La posible pérdida de la jerarquía institucional ¿podría actuar como incentivo para que las autoridades locales redoblen sus esfuerzos y creatividad en la retención de su población? ¿Son políticamente sostenibles, dentro de una misma provincia, los casos de quiebre de la relación importancia institucional-población? La resolución de estas cuestiones requerirá, seguramente, de un rediseño institucional de los municipios, que haga hincapié no sólo en un piso mínimo más alto

¹¹ Debe considerarse que los datos de población utilizados en este trabajo corresponden al Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. A la fecha de realización de este trabajo, algunos municipios habrían superado los mínimos constitucionales en tanto otros habrían perdido población hasta ubicarse por debajo del mínimo. Tal es el caso de al menos un municipio de Neuquén, que en 1998 tenía 318 habitantes, menos que al momento del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, cuando superaba el mínimo de 500 habitantes (INDEC, 1998).

¹² Entre otros ejemplos en Chubut, existen municipios de 800 habitantes (el mínimo son 500 electores) y comunas rurales de 1.000 o comisiones de fomento de 1.500 habitantes; en Entre Ríos, hay municipios de 1.200 habitantes (el mínimo exigido es 1.500) y juntas vecinales de 1.300.

para constituir nuevos gobiernos locales, sino en la estrategia a seguir cuando la localidad esté sometida a bruscos cambios poblacionales, en especial, producto de migraciones.

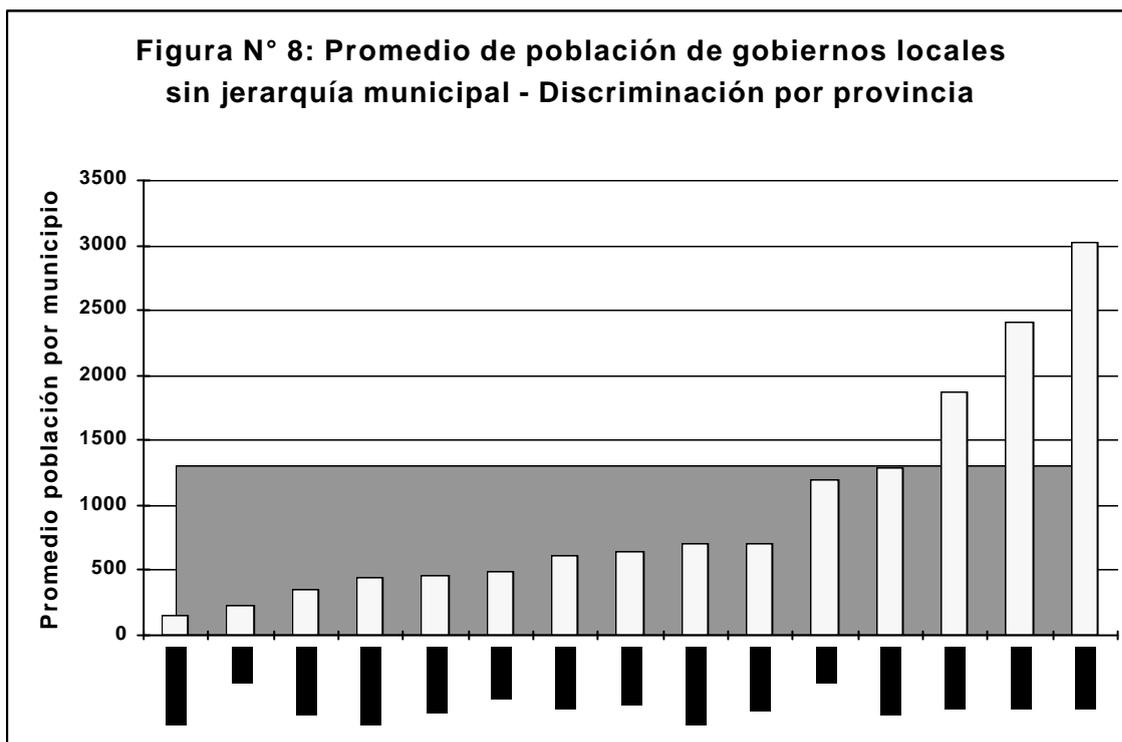
Figura N° 7: Disparidad entre municipios de una misma provincia

Provincia	Población Municipio Ciudad Principal	Población Municipio más Pequeño	Población Total Provincia	% Ciudad Principal sobre Total	Cant. veces ciudad principal s/ municipio más pequeño
Bs. Aires	1.121.298	1.444	12.594.974	9%	777
Catamarca	110.189	425	264.234	42%	259
Chaco	230.014	212	839.677	27%	1.085
Chubut	126.292	812	357.189	35%	156
Córdoba	1.179.372	199	2.766.683	43%	5.926
Corrientes	265.199	270	795.594	33%	982
Entre Ríos	209.486	1.268	1.020.257	21%	165
Formosa	157.224	2.110	397.773	40%	75
Jujuy	181.262	2.706	512.329	35%	67
La Pampa	76.196	433	259.996	29%	176
La Rioja	105.996	1.430	220.729	48%	74
Mendoza	221.904	8.009	1.412.481	16%	28
Misiones	204.012	335	788.915	26%	609
Neuquén	168.542	522	388.833	43%	323
Río Negro	81.001	527	506.772	16%	154
Salta	369.463	1.089	866.153	43%	339
San Juan	119.423	2.905	528.715	23%	41
San Luis	113.624	2.122	286.458	40%	54
Santa Cruz	68.386	1.470	159.839	43%	47
Santa Fe	936.276	2.041	2.798.422	33%	459
Sgo. Estero	201.894	3.465	671.988	30%	58
T. del Fuego	39.245	29.411	69.369	57%	1
Tucumán	473.271	1.360	1.142.105	41%	348
TOTALES	6.759.569	64.565	29.649.485	23%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Asuntos Territoriales de Jefatura de Gabinete de Ministros. Datos gobiernos locales año 2000. Población Año 1991.

3.2.2. Gobiernos locales sin jerarquía municipal

Entre las provincias (15) que contemplan otra forma de gobierno local adicional al municipio, se observan grandes disparidades en los promedios de población, aunque menos pronunciadas que las existentes entre los municipios (Figura N° 8). En este grupo, resulta llamativa la escasísima población de algunos aglomerados humanos (el más pequeño congrega a veintiún habitantes y casi cien gobiernos locales tienen una población inferior a doscientas personas), situación que obliga a la reflexión sobre la necesidad y efectividad de constituir gobiernos en poblaciones tan diminutas.

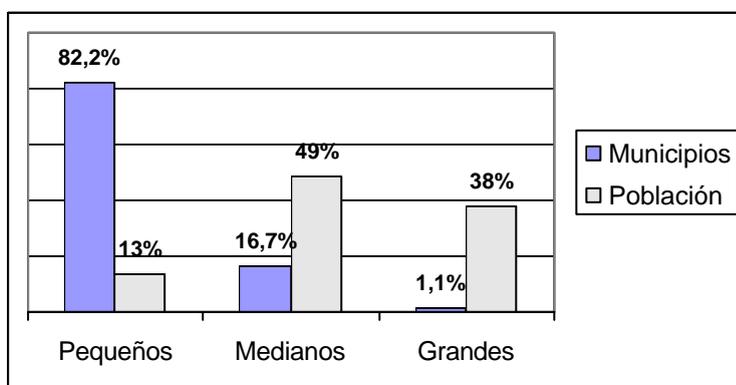


Fuente: Elaboración propia en base a datos Dirección de Asuntos Territoriales. Datos Gob. Locales 2000. Pobl. 1991.

3.2.3. Gobiernos locales en general

La agregación de los datos relativos a todos los gobiernos locales -municipios y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal- permite realizar algunas inferencias adicionales respecto de su tamaño. A los efectos metodológicos, se considera “pequeños” a los gobiernos locales de menos de 10.000 habitantes, “medianos” a los ubicados entre 10.000 y 250.000 personas, “grandes” a los que tienen más de 250.000 habitantes. Bajo estos criterios, la Figura N° 9 muestra la cantidad de gobiernos locales y la distribución de la población en estos grupos, y permite observar con claridad los valores extremos: mientras el 82% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes y concentran apenas el 13% de la población, el 1,2% concentra casi un 40% de la población, en ciudades de más de 250.000 habitantes.

Figura N° 9: Gobiernos locales por tamaño y relación con población del grupo

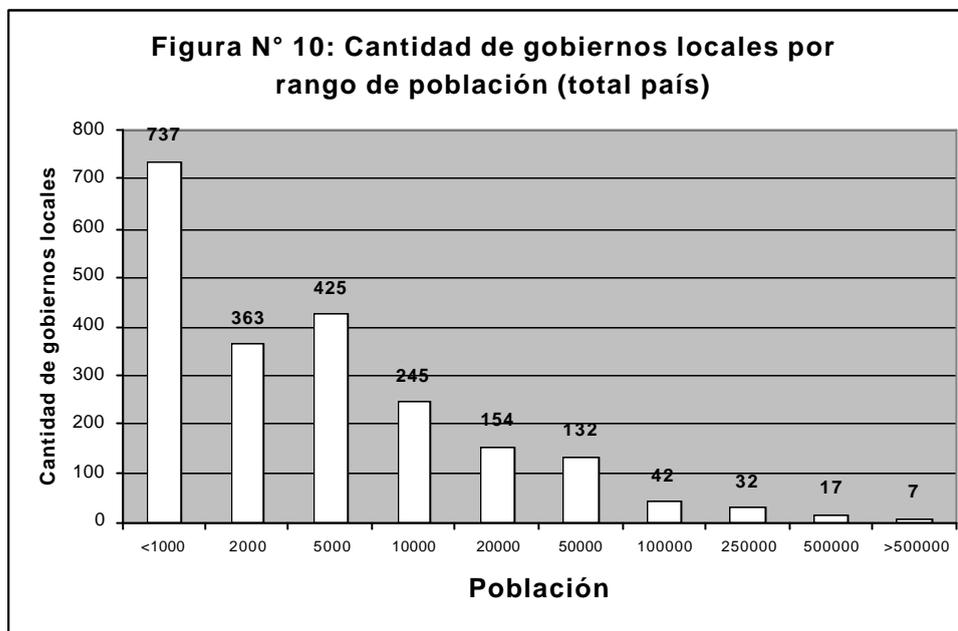


Tamaño	Cant. Mun.
Pequeños	1770
Medianos	360
Grandes	24

Tamaño	Prom. pobl.
Pequeños	2.257
Medianos	39.986
Grandes	469.140

(Fuente: Elaboración propia en base a datos de Jefatura de Gabinete. Datos sobre gobiernos locales 2000. Población 1991)

Una apertura mayor de este agrupamiento de gobiernos locales puede observarse en la Figura N° 10. A los efectos de este trabajo, adquiere especial relevancia constatar que 737 gobiernos locales tienen menos de 1.000 habitantes, 363 poseen entre 1000 y 2000 habitantes y 425 tienen entre 2.000 y 5.000 habitantes. Esto implica que casi 51% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 2.000 habitantes y 71% menos de 5.000.



Las provincias con más cantidad de pequeños gobiernos locales son Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. En ellas se asientan el 48% de los gobiernos locales de la República Argentina y concentran el 22% de la población. A modo ilustrativo, Córdoba tiene nueve y Santa Fe cuatro gobiernos en aglomeraciones humanas de menos de cien personas.

3.2.4. Comparación de Argentina con otros países

A pesar del tamaño reducido de la mayoría de los gobiernos locales, el promedio de población por gobierno local en la República Argentina supera a los casos típicos de inframunicipalismo europeo. Como se dijo, la Dirección de Asuntos Territoriales señala la existencia de 2.154¹³ gobiernos locales y el Banco Mundial indica una cantidad inferior, 1.617 gobiernos locales, pero se utiliza esta última fuente a los efectos de comparar la información entre estados. En los países europeos afectados por el inframunicipalismo, la población promedio por gobierno local es, en Francia, de 1.608 habitantes por municipio, en España de 4.863, en Alemania de 5.093 y en Italia de 7.108. En tanto Argentina, según los datos del Banco Mundial, supera ampliamente estos valores al tener un promedio de 22.263 habitantes por gobierno local. Otros países americanos de similar índice de urbanización poseen: Brasil, 29.726; Chile, 43.529; Venezuela, 70.303; Uruguay, 173.684 por lo que Argentina tiene, en forma comparativa con éste último grupo, el menor promedio de habitantes por gobierno local.

Sin embargo, estos promedios nacionales encubren los problemas de distribución y licúan el inframunicipalismo por el importante peso relativo de las megaciudades. A título de ejemplo, según otra fuente (Font Llovet, 1995), el 86% de los municipios españoles tiene menos de 5.000 habitantes, situación que no difiere demasiado del caso argentino, con el 71% de los gobiernos locales con menos de 5.000 habitantes¹⁴.

¹³ Ver nota al pie N° 11.

¹⁴ Según la información de la Dirección de Asuntos Territoriales (Jefatura de Gabinete de Ministros).

3.3. ¿Inframunicipalismo en Argentina?

Aún si se descartaran estas últimas aproximaciones cuantitativas y sólo se considerara el promedio de población nacional (que en Argentina es superior al de los típicos casos de inframunicipalismo europeo) en este trabajo se considera pertinente asignar al caso argentino la misma calificación debido a la existencia de factores que acentúan la debilidad institucional de los municipios. En este sentido, las premisas básicas del principio de subsidiariedad (transparencia y eficacia de la acción de los poderes públicos) no pueden ser aseguradas en muchos de los pequeños gobiernos locales argentinos, debido a la preeminencia de prácticas políticas arcaicas (caudillismo, cooptación, etc.), el reducido gasto público asignado en general a este nivel de gobierno (menos del 8%), la escasez de fuentes de recursos genuinos y/o de voluntad recaudatoria, la dependencia de las transferencias provinciales para la cobertura de sus gastos más básicos (p.e. nómina de personal) y el bajo nivel de ingresos de sus habitantes, entre otros (Iturburu, 1999b).

El problema del escaso tamaño de la mayoría de los municipios argentinos se agudiza si se considera la corriente secesionista que impulsa la creación de nuevos gobiernos locales, en especial a partir del retorno a la democracia. Al respecto, la Figura N° 11 detalla la creación de setenta y cuatro nuevos gobiernos locales en el período 1987-1999, de los cuales cuarenta y siete corresponden a la provincia de Jujuy (en su mayoría comisiones de fomento en centros urbanos muy pequeños). Esta propensión a la secesión se corresponde con la orientación individualista y competitiva de las autoridades locales en el diseño de políticas y estrategias (Mazzalay, 2000), lo que permite advertir cierta tendencia centrípeta dirigida a la reproducción de más gobiernos locales, que descarta a la interacción y cooperación con los gobiernos vecinos como basamento de la fortaleza individual.

Una reciente investigación¹⁵ confirmó las presunciones de la influencia del tamaño en los roles a asumir por los gobiernos locales. En tareas tan vitales como la promoción del empleo y la promoción empresarial, las máximas autoridades municipales de las ciudades/municipios tienden a asumir políticas activas de mayor variedad y complejidad, en tanto raramente son aplicadas en los pequeños centros urbanos/comunas (Mazzalay, 2000).

Figura N° 11: Nuevos gobiernos locales- Período 1987 – 1999

	1987	1991	1995	Total
Buenos Aires	2	1	7	10
Corrientes	1	1	1	3
Chaco	0	1	3	4
Jujuy	47	0	0	47
San Luis	0	1	1	2
Santa Fe	1	3	4	8
Total	51	7	16	74

Fuente: Grupo Provincias Jefatura de Gabinete de Ministros (1999).

4. Políticas activas para afrontar el inframunicipalismo

Las previsiones de los analistas indican que la tendencia al crecimiento de la población urbana impactará positivamente en el poder político de las ciudades y esto otorgará al gobierno municipal más importancia que la que tiene en la actualidad (World Bank, 1999). En el caso argentino, puede estimarse que las presiones por un nuevo rol empujarán sólo a una minoría de municipios a generar

¹⁵ Durante esta investigación, realizada por el Instituto de Investigación y Análisis Político (IIAP) de la Universidad Católica de Córdoba, se entrevistaron a autoridades municipales de 57 localidades respecto de la asunción de nuevos roles y las políticas implantadas (Mazzalay, 2000).

cambios profundos tendientes a su fortalecimiento. La debilidad estructural de los pequeños gobiernos locales argentinos (que representan más del 80% del total), difícilmente les permita prestar los servicios públicos mínimos y, menos aún, aumentar sus competencias (Iturburu, 1999b). Si bien queda mucho por aprender respecto de los condicionantes de los cambios, puede afirmarse que las instituciones se transforman en respuesta a modificaciones contextuales o a la existencia de conflictos que fuerzan la negociación¹⁶ (World Bank, 1999). En este marco, resulta imperioso que las provincias realicen una revisión crítica de los mínimos poblacionales para constituir gobiernos locales y alienten los arreglos institucionales que fomenten la coordinación y la cooperación intermunicipal.

4.1. Mínimos poblacionales más altos

La observación de la experiencia de países que padecen desde hace siglos el problema del inframunicipalismo debe constituirse en una señal de alerta e instancia de aprendizaje sobre las posibles soluciones a adoptar.

Algunos países han recurrido a la reestructuración territorial de los entes locales desde el ámbito nacional (p.e. Reino Unido y Alemania) pero muchas de estas experiencias de reforma “desde arriba” son valoradas negativamente por un sector importante de la doctrina y aún generan polémicas (Fanlo Loras, 1991).

Otros países promovieron instituciones para prevenir el inframunicipalismo. La legislación portuguesa, por ejemplo, está guiada por la preocupación de evitar la proliferación de nuevas autarquías locales, estableciendo requisitos estrictos para la constitución nuevos gobiernos, tales como un mínimo de 10.000 electores que sube a 30.000 en las áreas de mayor densidad, un área mínima de 30 km. cuadrados que sube a 500 km. en las áreas de menor densidad, un amplio conjunto de equipamientos de utilidad colectiva como establecimientos de enseñanza, farmacia, cuerpo de bomberos, banco, etc. y presupuestos suficientes para la asunción de sus competencias. Como resultado de esas regulaciones, la relación población/municipio en Portugal -36.000 habitantes por gobierno local- es siete veces superior a la de la vecina España y esa fortaleza ha permitido a este nivel de gobierno la asunción de competencias significativas (Oliveira, 1991; World Bank, 1999).

En Italia, en tanto, la reforma municipal de 1990 encaró el problema del mapa municipal. La doctrina dominante aconsejó renunciar a la aplicación de soluciones drásticas -tales como supresión de municipios, aplicada en otros países con resultados dudosos- y, en consecuencia, la legislación propició una reforma voluntaria, facilitada mediante diversas fórmulas, tendiente a la fusión de municipios. Como criterio de fondo se estableció un mínimo de 10.000 habitantes para constituir nuevos municipios (Fanlo Loras, 1991).

En la República Argentina, donde predominan las constituciones con mínimos bajos, se destaca positivamente el caso de Santa Fe, que determina un piso de 10.000 habitantes para constituir un municipio¹⁷.

La experiencia reseñada resalta la necesidad de frenar los procesos secesionistas y el surgimiento de nuevos municipios inviables, a través de reformas legislativas provinciales. Una alternativa sería establecer un mínimo alto (p.e. 10.000 habitantes) y contemplar la posibilidad de que la legislatura haga lugar a excepciones ante situaciones especiales (p.e. grandes distancias de otros centros

¹⁶ El fundamento teórico está constituido por el nuevo institucionalismo económico, que sostiene que las instituciones, como conjunto de reglas formales o informales, posibilitan o constriñen el comportamiento y las acciones de los individuos o de las organizaciones (World Bank, 1999:23).

¹⁷ En contraposición con el mínimo poblacional alto para constituir municipios, la Provincia de Santa Fe no establece población mínima para la conformación de comunas. El resultado de tal política se traduce en 48 municipios y 315 comunas (de los cuales quince no respetan el mínimo constitucional).

urbanos). Respecto de las agrupaciones 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 la población respecto de la ciudad principal (p.e. acceso a la asistencia médica, educación media o superior, abastecimiento, etc.) y asegurando, simultáneamente, la representatividad de las comunas en el legislativo municipal. Estas medidas podrían contribuir a frenar la tendencia de creación de nuevos gobiernos locales, promovida por líderes locales, que aguardan superar los exiguos mínimos para disponer de un espacio de poder institucional (Iturburu, 1999a).

4.2. Cooperación intermunicipal

Las soluciones propuestas en el apartado anterior -que podrían impactar en el mapa municipal en el mediano y largo plazo- deben ser complementadas con medidas de repercusión más inmediata, de manera de poder aumentar la capacidad de respuesta de los municipios. En este sentido, la cooperación intermunicipal se plantea como uno de los arreglos institucionales que permiten fortalecer y/o dar viabilidad a las estructuras vigentes, ayudando a superar las limitaciones de escala o el desafío del desarrollo regional, específicos de los pequeños centros urbanos, o colaborando 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 los municipios contiguos.

En Europa, después de la Primera Guerra Mundial, surgió un movimiento asociacionista municipal, que trasuntó en uniones de gobiernos locales en distintos países (Orduña Rebollo, 2000) y, en la actualidad, las alternativas de cooperación son variadas. En Italia, por ejemplo, la legislación ofrece una fórmula asociativa cuya finalidad es facilitar la futura fusión de los municipios asociados. Esta unión voluntaria de municipios está pensada para el ejercicio de una pluralidad de funciones y servicios, en gobiernos locales de pequeña dimensión, colindantes, pertenecientes a la misma provincia, que no superen cada uno de ellos los 5.000 habitantes. Las regiones pueden fomentar mediante ayudas económicas la constitución de estas uniones, que tienen un carácter temporal. Pasados los diez años desde la constitución, la región o los municipios pueden acordar la fusión. De lo contrario, la unión queda disuelta (Fanlo Loras, 1991). En Francia, donde la mayoría de las entidades locales no disponen de los medios necesarios para una gestión autónoma, se promueve la formación voluntaria de instituciones supramunicipales, ante el escaso éxito de las políticas tendientes a la fusión de los municipios. La experiencia de cooperación es antigua¹⁸, está regulada por una normativa compleja y desarrolla variadas formas de institucionalización (Subra de Bieusses, 1991). También Alemania prevé numerosas y flexibles formas de asociación de pequeños municipios, que reciben diferente denominación y contenido entre los diferentes estados subnacionales. A estas alternativas se suman las formas contractuales que la doctrina no considera asociaciones municipales puras, concertadas por los municipios, que dan lugar a nuevas formas de organización para el mejor cumplimiento de la prestación de un servicio¹⁹ (González-Varas Ibáñez, 1991).

En la República Argentina, se observa una importante recurrencia a la formación de "consorcios" (organizaciones vecinales que se constituyen en empresas prestadoras de servicios tales como

¹⁸ Una ley de 1837 ya autorizaba la creación de comisiones para la asociación de municipios y otra ley de 1890 ofreció un verdadero marco para la cooperación intermunicipal al autorizar la creación de asociaciones de municipios (Subra de Bieusses, 1991).

¹⁹ Las formas jurídicas contempladas son de derecho público (comunidad de trabajo municipal, convenio jurídico-público y la mancomunidad), de derecho privado (sociedades comerciales) o resultantes de la combinación de fórmulas público-privado (González-Varas Ibáñez, 1991).

recolección y reciclaje de basura) y a la cooperación intermunicipal que permite superar las diseconomías de escala. 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; García Delgado, 1997).

Esta tendencia se observa a pesar de la parquedad de las constituciones provinciales respecto de la cooperación intermunicipal (Figura N° 8). Sólo Corrientes, Río Negro y Córdoba²⁰ legislan taxativamente la posibilidad de constitución de organismos intermunicipales. Más allá de las posibilidades concretas de forzar algunas prescripciones legales en pos de concretar la colaboración intermunicipal²¹, esta facultad debería estar claramente especificada por las constituciones para facilitar la institucionalización de las relaciones. Los textos constitucionales se incluyen en el Anexo N° 4.

Figura N° 12: 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).

La constitución y estabilización de entes intermunicipales, y la nueva regionalización que esto podría implicar, debería impulsar las reformas administrativas en los ámbitos provincial y nacional de manera de hacer coincidir las nuevas delimitaciones con las distintas y contradictorias zonificaciones que se utilizan para coordinar las acciones sanitarias, educativas, electorales, etc. Del mismo modo, esto debería impulsar la revisión de arcaicas regionalizaciones provinciales (en general denominadas “departamentos”) que no se corresponden con ningún nivel de decisión o de coordinación de gobierno.

5. Conclusiones

El escaso tamaño de la mayoría de los gobiernos locales argentinos se constituye en una debilidad institucional cuando se los evalúa respecto de su capacidad para prestar más y mejores servicios públicos. La correlación encontrada entre la población mínima legislada para constituir un municipio y el tamaño promedio en las distintas provincias, permite advertir sobre la necesidad de revisar los diseños institucionales y adoptar nuevos marcos jurídicos y soluciones administrativas, si se pretende mejorar con equidad las condiciones de vida de la población. Las reformas deben tender, por un lado, a evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable lo que

²⁰ Córdoba define la cooperación intermunicipal con atribuciones más amplias. A principios del año 2000, contaba con 65 entes intercomunales (Mazzalay, 2000).

²¹ 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. La prescripción constitucional es confusa ya que 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.

requiere aumentar los pisos establecidos en las constituciones y repensar el status, la dependencia y la representatividad de los centros urbanos menores. Estas medidas podrían contribuir a frenar la tendencia secesionista de muchos líderes locales. Por otro lado, las reformas deberían propiciar y facilitar la formación de instituciones intermunicipales, con funciones amplias y crecientes, las que incluso podrían constituirse en el germen de futuras fusiones.

La diversidad de fortalezas entre gobiernos locales, debe ser objeto de particular preocupación de las autoridades públicas. El desafío primario es, sin duda, para los constituyentes provinciales; la reforma del régimen municipal es importante y urgente y sobre todo, aún se está a tiempo de prevenir males mayores. En tanto, el papel del Estado Nacional es más acotado pero no menos importante. Si bien sólo tendría derecho de intervenir ante la falta de implantación del régimen municipal o si no se asegurase la autonomía municipal, el gobierno federal no debería resignar su rol orientador, ni perder la oportunidad de incidir en el establecimiento de condiciones equitativas de desarrollo para los habitantes de las distintas municipalidades argentinas. Entre otras, deberían emprenderse acciones para crear conciencia de la necesidad del rediseño institucional. Las potestades jurídicas que el Estado Nacional tiene al respecto son limitadas y seguramente pueden implicar interminables discusiones y contiendas, como en su momento se generaron alrededor de la autonomía municipal. Pero la negociación y el establecimiento de incentivos –en especial económicos- para que las provincias modifiquen su régimen municipal y emprendan acciones descentralizadoras pueden constituirse en una vía adecuada para reforzar el nivel local.

6. Bibliografía

- 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.
- 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.
- 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.
- Daughters, R. 1998. Introducción. En: *La ciudad del siglo XXI*. E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 1-9. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- 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.
- 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.
- 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.
- González - Varas Ibañez, S. 1991. La organización municipal en Alemania. *Documentación Administrativa* 228: 257-277. Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid.
- Guebel, C., D. Rubinstein y G. Rivas 1997a. *Los Gobiernos Locales en la Argentina. Primera Parte: Una Perspectiva Institucional*. Serie de Estudios N° 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 N° 18. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructura, Buenos Aires.
- Iturburu, M. 1999a. *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Iturburu, M. 1999b. Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional. *IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad y II Jornadas Internacionales Estado, Política y Administración "La Reforma Estatal Pendiente. Desafíos para el Siglo XXI"*. Organizado por CEA (UBA)-CEPAS, noviembre 1999.
- Mazzalay, V. 2000. *El desarrollo económico en la Región Central de Córdoba: Estrategias individuales en un marco de competencia*. II Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales. Quilmes, 11 y 12 de mayo de 2000.
- 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.

- Orduña Rebollo, E. 2000. Orígenes del asociacionismo municipal: Unión de Municipios Españoles. *Carta Local* N° 112: 42. Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Oliveira, A.1991. La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía. *Documentación Administrativa* 228: 225-256. 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.
- The World Bank 1999. *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. Webplace (www.worldbank.org/wdr/2000).
- Zarini, H. 1996. *Constitución Argentina. Comentada y Concordada*. Editorial Astrea. Buenos Aires.

7. Fuentes

1933. Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
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
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 N° 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. Constitución de Salta

1998. Constitución de La Rioja

2000. Base de datos municipales. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Reseña Biográfica

Mónica Silvana Iturburu, nació en Buenos Aires el 21 de abril de 1961.

Contadora Pública (Universidad de Buenos Aires), Administradora Gubernamental (Instituto Nacional de la Administración Pública) y Magister en Gestión Empresaria (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires).

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 del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Posee amplia experiencia en asistencia técnica a municipios, en especial en el gerenciamiento de cambio organizacional y administración de recursos humanos municipales.

Las comunicaciones pueden dirigirse a:

Av. del Valle 2556

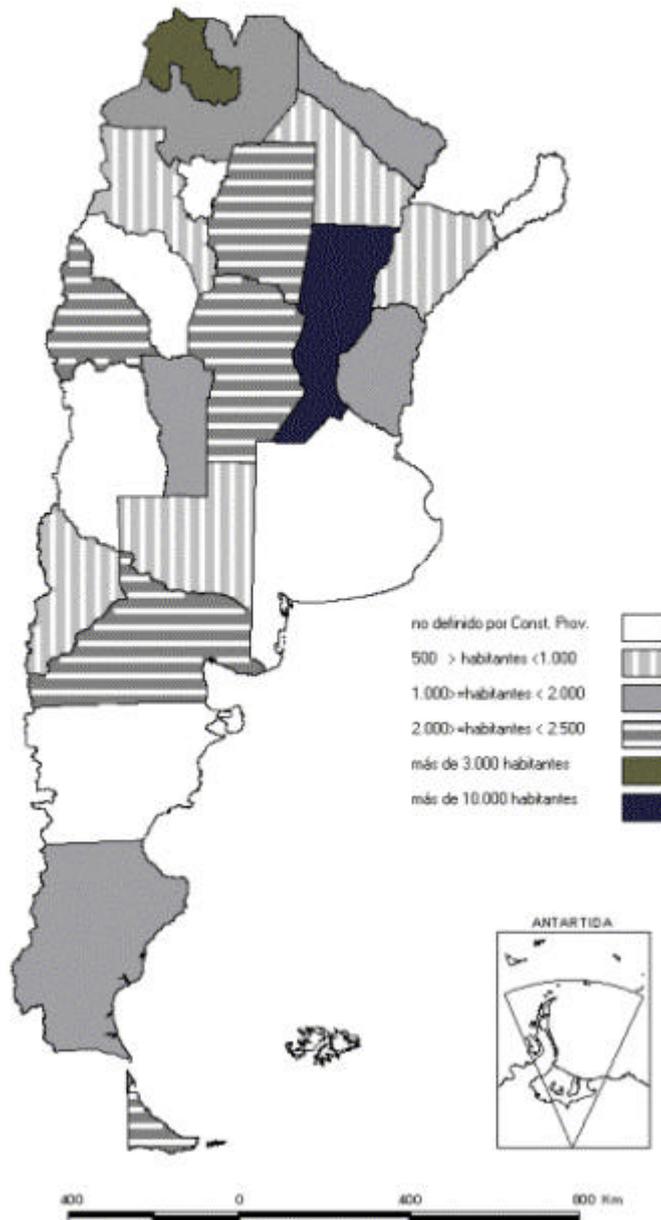
(7400) Olavarría. Argentina

Teléfonos/fax: 54-2284-426159 ó 54-2284-440860.

Celular: 54-2284-15589872

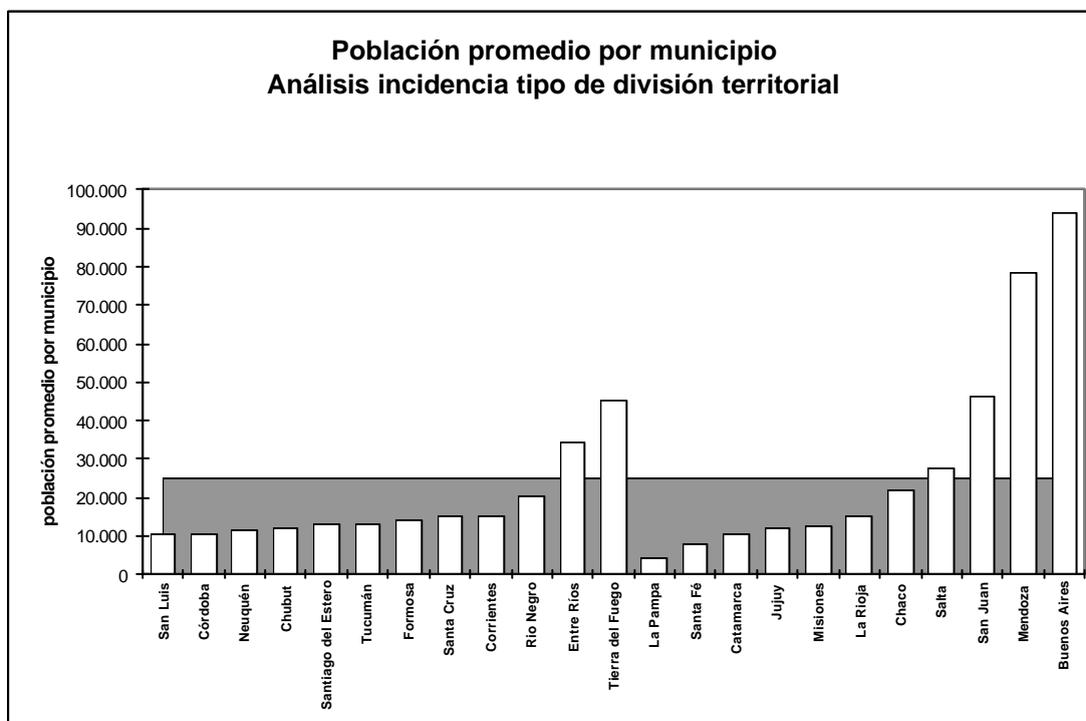
E-mail: monica@iturburu.com.ar

Anexo N° 1: Población mínima para constituir un municipio (distribución geográfica)



Anexo N° 2: Población promedio por municipio. Análisis incidencia del tipo de división territorial

Provincia	Municipios	Ejido colindante	Población provincial	Pobl. promedio por municipio (provincia)	Población promedio por municipio (país)
Neuquén	35	NO	375.188	10.720	24.892
Córdoba	250	NO	2.685.671	10.743	24.892
Santa Cruz	14	NO	159.200	11.371	24.892
Corrientes	65	NO	795.594	12.240	24.892
Entre Ríos	69	NO	890.610	12.907	24.892
Río Negro	38	NO	490.506	12.908	24.892
Formosa	27	NO	386.215	14.304	24.892
Chubut	23	NO	346.224	15.053	24.892
San Luis	17	NO	256.294	15.076	24.892
S.Estero	28	NO	568.241	20.294	24.892
T. Fuego	2	NO	68.656	34.328	24.892
Tucumán	19	NO	861.079	45.320	24.892
La Pampa	58	SI	252.688	4.357	24.892
Catamarca	34	SI	264.234	7.772	24.892
Misiones	75	SI	788.915	10.519	24.892
La Rioja	18	SI	220.729	12.263	24.892
Chaco	68	SI	839.677	12.348	24.892
Salta	58	SI	865.916	14.930	24.892
Jujuy	21	SI	465.507	22.167	24.892
San Juan	19	SI	528.715	27.827	24.892
Santa Fe	48	SI	2.209.360	46.028	24.892
Mendoza	18	SI	1.412.481	78.471	24.892
B. Aires	134	SI	12.594.974	93.992	24.892



Anexo N° 3: Población promedio por municipio. Correlación con densidad de población.

Provincia	Población	Cantidad Municipios	Promedio población	Km2	Densidad
Santa Cruz	159.839	17	9.402	243.943	0,66
Chubut	357.189	23	15.530	224.686	1,59
La Pampa	259.996	58	4.483	143.440	1,81
La Rioja	220.729	18	12.263	89.680	2,46
Rio Negro	506.772	38	13.336	203.013	2,50
Catamarca	264.234	34	7.772	102.602	2,58
T.del Fuego	69.369	2	34.685	21.571	3,22
San Luis	286.458	19	15.077	76.748	3,73
Neuquén	388.833	35	11.110	94.078	4,13
S. Estero	671.988	48	14.000	136.351	4,93
Formosa	397.773	27	14.732	72.066	5,52
Salta	866.153	28	30.934	155.488	5,57
San Juan	528.715	58	9.116	89.651	5,90
Chaco	839.677	68	12.348	99.633	8,43
Corrientes	795.594	65	12.240	88.199	9,02
Mendoza	1.412.481	18	78.471	148.827	9,49
Jujuy	512.329	21	24.397	53.219	9,63
Entre Ríos	1.020.257	69	14.786	78.781	12,95
Córdoba	2.766.683	250	11.067	165.321	16,74
Santa Fé	2.798.422	14	199.887	133.007	21,04
Misiones	788.915	75	10.519	29.801	26,47
Buenos Aires	12.594.974	134	93.992	305.571	41,22
Tucumán	1.142.105	19	60.111	22.524	50,71
TOTALES	29.649.485	1.138		2.778.200	

Coeficiente de correlación entre población promedio y densidad

0,48

Anexo N° 4: Cooperación intermunicipal

Provincia	Sanción	Textos constitucionales
Buenos Aires	1994	Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: (...) 8) Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica (art. 192).
Catamarca	1988	Son atribuciones y deberes del Gobierno Municipal (...) 4.- 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).
Córdoba	1987	Las Municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, 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 (...) 12) 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)
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).
Río Negro	1988	El municipio tiene las siguientes facultades y deberes (...) 10. Forma los organismos intermunicipales de coordinación y cooperación para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes (art. 229).
Salta	1986	Compete a los municipios, sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y Leyes de Municipalidades (...)19. Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas publicas o entidades autárquicas en la esfera de su competencia (art. 170).
San Juan	1986	Son atribuciones comunes a todos los municipios (...) 9) 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).
Santiago del Estero	1986	La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases : (...) 16°. Los municipios podrán celebrar tratados con la Nación, con la provincia y con otros municipios de ésta o de otras provincias, con fines de interés común, que refuercen el sistema federal de colaboración intercomunal, reconocidos por esta Constitución y la Constitución Nacional. (art. 220).
Tierra del Fuego	1991	La provincia reconoce a los municipios y a las comunas las siguientes competencias: (...) 12. Concertar con otros municipios, con las provincias o con la Nación, todo tipo de convenios interjurisdiccionales que tengan por fin desarrollar actividades de interés para la comunidad local (...) 17. Mantener relaciones intermunicipales para satisfacción de intereses mutuos dentro de la órbita de sus respectivas competencias, y convenir con el Congreso provincial la delegación de funciones provinciales fuera de sus jurisdicciones (art. 173).

Resumen

Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino.

Los municipios argentinos no están al margen de los procesos mundiales de globalización y localización y sus habitantes presionan requiriendo servicios que antes recibían de los gobiernos nacional y provincial. También muchos autores y líderes políticos remarcan la necesidad de emprender procesos de descentralización, lo que requeriría que los municipios asuman nuevas funciones. No obstante, la realidad indica que muchos gobiernos locales tiene pocas probabilidades de asumir exitosamente la gestión de nuevas competencias por lo que estas presiones, lejos de fortalecer, pueden debilitar aún más su presencia institucional.

El escaso tamaño de la mayoría de los gobiernos locales argentinos se constituye en una debilidad institucional cuando se los evalúa respecto de su capacidad para prestar más y mejores servicios públicos. La correlación encontrada entre la población mínima legislada para constituir un municipio y el tamaño promedio en las distintas provincias, permite advertir sobre la necesidad de revisar los diseños institucionales y adoptar nuevos marcos jurídicos y soluciones administrativas, si se pretende mejorar con equidad las condiciones de vida de la población. Las reformas deben tender, por un lado, a evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable lo que requiere aumentar los pisos establecidos en las constituciones y repensar el status, la dependencia y la representatividad de los centros urbanos menores. Estas medidas podrían contribuir a frenar la tendencia secesionista de muchos líderes locales. Por otro lado, las reformas deberían propiciar y facilitar la constitución de instituciones intermunicipales, con funciones amplias y crecientes, las que incluso podrían constituirse en el germen de futuras fusiones.

La diversidad de fortalezas entre gobiernos locales, debe constituirse en objeto de particular preocupación para las autoridades públicas. El desafío primario es, sin duda, para los constituyentes provinciales; la reforma del régimen municipal es importante y urgente y sobre todo, aún se está a tiempo de prevenir males mayores. En tanto, el papel del Estado Nacional es más acotado pero no menos importante. Si bien sólo tendría derecho de intervenir ante la falta de implantación del régimen municipal o si no se asegurase la autonomía municipal, el gobierno federal no debería resignar su rol orientador, ni perder la oportunidad de incidir en el establecimiento de condiciones equitativas de desarrollo para los habitantes de las distintas municipalidades argentinas.