

C. P. ABO

27080

DIAGNOSTICO DEL REGIMEN MUNICIPAL  
EN TUCUMAN

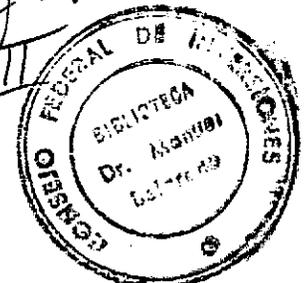
SEGUNDO INFORME DE AVANCE

"Elementos para un diagnóstico del Régimen Municipal  
de la Provincia de Tucumán ~~Segunda Parte~~".

N.241

TUC

0  
Z.47  
919  
II



Buenos Aires, 22 de marzo de 1982

Lic. Miguel Angel Giménez

I N D I C E  
=====

	<u>PAG.</u>
1.- El régimen territorial existente. Evaluación general.....	3
2.- El funcionamiento del sistema.....	7
2.2. La Secretaría del Estado del Interior y los municipios del Interior.....	11
3.- Principales problemas e inquietudes detectados	13
3.1. Problemas referidos a la autonomía municipal.....	13
3.2. Temas referidos al Catastro y a la percepción de contribuciones.....	14
3.3. Necesidades de regulaciones generales en materias son comunes a todos los municipios.....	16
3.4. Transferencia de servicios a los municipios.....	16
3.5. Capacitación del personal.....	18
4.- Areas temáticas a considerar en el Diagnóstico	19
4.1. Político-Institucional	
4.2. Administrativo	
4.3. En lo físico-territorial	

## ELEMENTOS PARA EL DIAGNOSTICO DEL REGIMEN MUNICIPAL EN TUCUMAN - II PARTE

### 1. El régimen territorial existente. Evaluación general.

Mediante la participación en la reunión semanal de Intendentes municipales del interior (excluida la Capital, según leyes Nº 4646 y 5181), con el señor Secretario de Interior y miembros de su equipo, se pudo tomar con tacto directo con los Intendentes, ante quienes se expuso el trabajo a rea lizar (I Etapa: Diagnóstico).

El interés que despertó el tema, así como la gran cohesión del cuerpo de Intendentes y la Secretaría del Interior, dieron como resultado la programación de una serie de visitas a municipalidades que reflejan situaciones "tipo" en la Provincia. De las mismas surgen algunas características que se desarrollarán a continuación, y que coinciden en alto grado con lo analizado a través de la documentación jurídica, técnica y estadística.

1.1. La ley Nº 4646 y sus modificatorias establecieron una nueva división política territorial con la intención de descentralizar administrativamente las funciones de gobierno, apoyándola en la estructura municipal preexistente y aún ampliándola mediante la promoción a municipios de localidades que no lo eran en ese momento.

1.2. De esa decisión surgió el actual sistema territorial-municipal cuyas principales características formales se ha expuesto en el I Informe de Avance (19 de febrero de 1982).

Sin embargo cabe recalcar que a la inicial complicación que supuso la organización territorial en tres órden: provincial, departamental y comunal (Leyes 4518 y 4671) que atribuye a cada nivel un ámbito geográfico delimitado y colindante, se suma cierta ambigüedad de competencias, por lo siguiente:

- a) Se establecen Departamentos (Circunscripciones Administrativas) que con tienen, por así decirlo, un número variable de comunas que, con el territorio asignado al municipio cabecera, los cubren totalmente, sin dejar "espacios vacíos".
- b) La autoridad del departamento (Circunscripción Administrativa) es el Intendente de la municipalidad cabecera, en su carácter de "Delegado del Poder Ejecutivo". De él dependen, con serias limitaciones, los Delega dos Comunales (en tanto sean nombrados y removidos por el P.E. provincial y no por el Delegado Departamental). Es interesante observar que en varios casos estos Delegados Comunales sostienen que dependen del Intendente-Delegado y del Poder Ejecutivo, pero no de otros funcionarios municipales (secretarios) del municipio cabecera, lo que produce inconvenientes de coordinación y administración de recursos.

c) Los Intendentes, son por otra parte la autoridad municipal de la ciudad cabecera, y a tal fin están asistidos por una estructura administrativa y de gobierno municipal, pero su jurisdicción trasciende los límites de la ciudad pues cada municipalidad tiene a su vez un territorio más amplio (a similitud de las comunas).

Puede decirse, en consecuencia, que el Intendente tiene una triple función:

- Como Intendente de la ciudad cabecera
- Como jefe territorial, un espacio mayor similar al de una comuna (aquí denominada municipio)
- Como jefe de los Delegados Comunales de Departamento en tanto que delegados del Poder Ejecutivo y por ello sobre el territorio de las Comunas que conformen el Departamento.

d) Por último, los Delegados Comunales, tienen jurisdicción (territorial) sobre el espacio de su comuna, pero además cumplen con las funciones de autoridad municipal de la localidad (en los casos que las haya).

El régimen vigente resulta entonces un régimen provisorio o de "transición", que tiene características de municipio departamental al estilo de los de las Provincias de Buenos Aires, Mendoza o San Juan, pero conserva a la vez muchas características de la organización "histórica" de Tucumán, la de municipio ciudad.

1.3. Sin perjuicio de lo anterior, la opinión generalizada de los Intendentes, es que el sistema es bueno y que la descentralización es positiva, aún cuando falta perfeccionarla en algunos aspectos que hacen a la transferencia de algunos servicios o infraestructuras sin las correspondientes transferencias de partidas presupuestarias que permitan operarla o aprovecharlas adecuadamente.

## 2. El funcionamiento del sistema.

La provincia de Tucumán, por su tamaño y por su geografía, presenta características peculiares, que merecen ser tenidas en cuenta para poder apreciar la dinámica que adoptan los aspectos organizacionales y las formas en que se resuelven en el tiempo.

Por su pequeña extensión (22.524 Km<sup>2</sup>, el 0,8% de la superficie continental del país), las distancias son relativamente exiguas y este hecho ha inclinado históricamente a adoptar una estructura altamente centralizada (C.f. ley N° 3.926 y su órgano de control y supervisión, la Dirección General de Comunas Rurales).

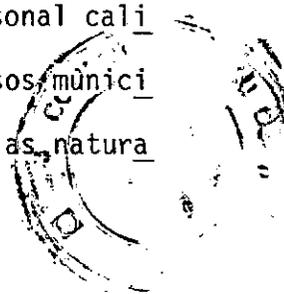
La sanción del actual régimen procura exactamente lo opuesto, esto es, la descentralización de la administración, aunque con las limitaciones e imperfecciones ya señaladas.

2.1. A través de conversaciones mantenidas con los señores Intendentes se pueden distinguir las siguientes actitudes con relación al rol que desempeñan respecto de sus diferentes atribuciones (ver gráfico N° 1 del Primer Informe de Avance).

a) En los Departamento con predominio de población rural y pequeños municipios cabecera, lo que a su vez coincide en estar "alejados" de la Capital (caso de La Cocha, Graneros, Burruyacú, Tafí del Valle), la figura del Intendente se visualiza como la "del gobierno", esto es como un verdadero representante del P.E., en todos sus campos, pues a él recurren tanto los vecinos urbanos cuanto los rurales, en procura de respuesta a problemas o necesidades de toda índole. Los Delegados Comunales están efectivamente subordinados a la municipalidad.

Los problemas más importantes pasan por tres aspectos: 1) Falta de coordinación con organismos provinciales y otros municipios, así como ausencia de información; 2) Escaso o casi inexistente equipamiento para la prestación de servicios y de instalaciones, acompañado de serias restricciones en personal calificado; 3) Recursos escasos con relación a los servicios a prestar como consecuencia de dificultades en la recaudación, por falta de registros catastrales adecuados, y por la transferencia de servicios provinciales o nacionales al municipio, sin su correspondiente traspaso de las partidas correspondientes (mantenimientos de escuelas, agua potable, servicios de salud ).

A lo mencionado debe agregársele la falta casi total de personal calificado (profesional, técnico y administrativo) que residan en esos municipios, lo que obliga a reclutarlo en San Miguel de Tucumán, con las naturales resistencias que ello provoca en la población local.



b) Otra categoría está constituida por aquellos municipios que cuenta con un núcleo urbano de importancia media (Concepción, Aguilares) esto es con una población entre 20 y 30.000 habitantes en la ciudad cabecera. Esto coincide con el carácter "histórico" de los municipios cabecera como tales, ya que adquirieron ese nivel con anterioridad a la sanción de la ley N° 4646.

En estos casos se cuenta con instalaciones, edificios, personal con experiencia y una presencia de efectivo carácter municipal.

Desde el punto de vista territorial, se observa una adecuada coordinación entre el Intendente y los Delegados Comunales en los que predomina las poblaciones urbana sobre la rural (más del 60% urbano).

El rol que se visualiza para el municipio cabecera es el de un centro de servicios importante radicado en un territorio "histórico" y utilizado en la ciudad.

c) Similares características, aunque con centros urbanos un poco menores (10.000 a 20.000 Hab.) presentan Monteros, Famallá y J. B. Alberdi, a los que se puede agregar Lules, si se excluye El Manantial, que forma parte del Gran San Miguel. En estos casos existe un buen grado de complementación entre ellos, Los Delegados Comunales, en general coordinan sus tareas con el Intendente.

d) Finalmente, un equipo muy particular está representado por los cuatros departamentos que rodean a San Miguel y que constituyen el llamado Gran San Miguel de Tucumán. Para ellos la temática principal se centra en las zonas densamente pobladas que rodean a San Miguel y en particular por sus relaciones con el municipio de la Capital, siendo más acusado en los casos de Cruz Alta (municipio de la Banda del Río Salí,, Lastenia,, Alderete, El Corte y Los Gutiérrez) y Yerba Buena (municipio); y menor en el caso de Taffí de Viejo (Villa M. Moreno, El Colmenar, Barrio Los Pocitos-Diag. Norte-Luz y Fuerza, Villa Nueva Italia) y de Lules (El manantial).

Es más, al municipio de San Miguel lo rodean inmediatamente los municipios cabeceras de Yerba Buena y de la Banda del Río Salí, los que con las comunas antes mencionadas forman el Gran San Miguel.

Este conglomerado concentra a una población urbana de 496.914 Hab. (San Miguel 392.751), es decir el 51,2% de la población total de la provincia.

En general, en estos municipios muy urbanizados, el rol de las Comunas o se integra a la cabecera y con ésta al conglomerado, o tiende a actuar con gran independencia de su municipio. Muchos de los servicios del aglomerado son prestados por organismos y empresas nacionales o provinciales, o por concesiones de éstas a particulares.

## 2.2. La Secretaría de Estado del Interior y los Municipios del Interior.

La municipalidad de la Capital, a través del titular de su Departamento Ejecutivo, depende directamente del señor Ministro de Gobierno, Educación y Justicia, pero los 16 municipios restantes se vinculan con la Secretaría del Interior, que es el organismo que sirve de nexo entre los municipios y comunas y las áreas ejecutivas del Gobierno Provincial.

Cabe destacar que ante la ausencia en el seno de la Secretaría del Interior de un cuerpo de asesoramiento legislativo (C.f. Primer Informe de Avance, régimen de la ley 5181) para ejercer la función legislativa municipal, esta función es compartida por tres instancias: el Poder Ejecutivo, el Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia, y la S. E. del Interior, hecho éste que provoca una falta de unidad de criterios en materia municipal. A esto debe agregarse que las resoluciones del Ejecutivo Municipal (Decretos municipales) que ejercen los Intendentes provocan superposiciones en la regulación de ciertas atribuciones.

De hecho, y como parte de la modalidad operativa impuesta por la Secretaría del Interior, existe un adecuado nivel de coordinación entre los municipios a través de un mecanismo de reuniones semanales (todos los lunes) de los Intendentes con el Secretario, que facilita la concreción de acciones, la adopción de criterios uniformes y fundamentalmente el conocimiento

mutuo de los problemas que se presentan en distintos municipios. La cohesión, conocimiento, comprensión y camaradería que se ha logrado con los Intendentes entre sí y de ellos con la Secretaría del Interior, hace aconsejable prever algún instrumento formal, que consolide este régimen en forma institucional. De esa manera, la Secretaría del Interior podría establecer un mecanismo adecuado para transmitir inquietudes "hacia arriba", (con los organismos provinciales) y de vuelta "hacia abajo" de ordenes, directivas y procedimientos hacia los municipios.

Es coincidente la opinión de los señores Intendentes en este sentido y se lo visualiza como un modo idóneo para establecer las relaciones <sup>con</sup> las distintas ramas del gobierno y para lograr coordinación y complementación "horizontal" entre municipios.

No parece coincidente, en este sentido, que la municipalidad de la Capital, se excluya de estas reuniones semanales, dada la importancia que tiene, tanto provincial como por su influencia sobre los municipios aledaños, en la utilización de equipo o la realización de obras, etc.

### 3. Principales problemas e inquietudes detectados.

De las entrevistas mantenidas con los señores Intendentes a fin de recoger sus experiencias con el régimen actualmente vigente, se detectaron los siguientes aspectos.

#### 3.1. Problemas referidos a la autonomía municipal.

Coexisten dos tendencias históricas en esta materia: A) La administración anterior ( a partir de 1976) puso el énfasis en el carácter de Delegados del Poder Ejecutivo en el Departamenteo. En consecuencia el criterio fue traspasar a la esfera municipal (departamental) todas aquellas obras y servicios que pudieran ser realizados por ese nivel (Ej. mantenimiento de escuelas, operación de los sistemas de agua potable, coordinación o asistencia a dependencias de Salud Pública, etc.). Este criterio se fundaba en la mayor celeridad, por la proximidad y capacidad de gestión del municipio frente a problemas inmediatos de la comunidad. La dificultad principal residió en que se traspasaron las funciones, pero no los recursos para poder efectivizarlos. De hecho, muchas tareas que eran cumplidas con relativa eficacia por los organismos provinciales, mejoraron por la acción municipal directa, aun a pesar de la precariedad de medios.

B) La actual administración tiende a responsabilizar a los organismos sectoriales centrales por el cumplimiento de su función específica en todo el territorio provincial, sin demasiada participación municipal o, en algunos casos, excluyéndola.

Al respecto debe señalarse que se observa una escasa coordinación en las obras públicas y en los sistemas recaudatorios (tema éste sobre el que se volverá más adelante). También la obligatoriedad de regirse por la ley de contabilidad provincial (producto tanto de la presencia de fondos coparticipados, como del carácter de interventores de los Intendentes) quita flexibilidad y eficiencia en las tareas municipales.

Es preciso recordar que la Constitución provincial establece en sus artículos Nº 132 y 133 (percepción de rentas e impuestos y administración de sus fondos), y que la anterior "ley orgánica de municipalidades" Nº 2684, le atribuye al Consejo Deliberante la facultad de autorizar el uso del crédito y la de "examinar, aprobar o realizar las cuentas inversión de las rentas presentadas por el D.E."

### 3.2. Temas referidos al Catastro y a la percepción de contribuciones.

En la provincia existe una serie de falencias en materia de actualización catastral, lo que redundará en varias dificultades para los municipios.

Si bien la provincia ha manifestado su decisión de actualizar sus registros reconoce que actualmente existen alrededor de 10.000 parcelas sin dueño reconocido, así como un elevado número de lotes que no tributan por formar parte de loteos irregulares.

Además de estas deficiencias cuantitativas, aparecen otras de carácter cualitativo pues es la Dirección de Catastro la que fija las valuaciones de los inmuebles urbanos y rurales como base del monto imponible, el que no siempre coincide con la realidad, debido a la dinámica que tiene tanto la tierra urbana como la rural.

A lo dicho se suma otro problema, por cuanto podría hablarse de la existencia de "doble imposición", pues la provincia toma las valuaciones de Catastro como base para fijar el Impuesto Inmobiliario y simultáneamente lo hacen los municipios para percibir "contribuciones de mejoras".

Es generalizado este sistema de dobles imposiciones: por ejemplo los municipios cobran a Agua y Energía un derecho por el uso del espacio aéreo, monto que se le agrega a la factura, que paga el usuario. A su vez el municipio paga el fluido eléctrico para alumbrado público con la tarifa de los particulares... y así siguiendo.

3.3. Necesidad de regulaciones generales en materias que son comunes a todos los municipios.

Sin perjuicio de reconocer y consolidar la personalidad de cada municipio, se requiere adoptar criterios básicos comunes en aquellos aspectos que hacen a asegurar la igualdad ante la ley.

a) Establecimiento de un régimen único para el personal municipal y de una escala uniforme de salarios que permita que a igualdad de responsabilidad haya igualdad de ingresos. Actualmente la categorización de los municipios en 1°, 2° y 3° se refleja en las remuneraciones fijando porcentajes decrecientes (según las categorías) de los salarios de la administración provincial.

Parece más razonable una categorización única y uniforme para todo el personal municipal y establecer los topes a alcanzar en cada municipio. Por ejemplo, actualmente un empleado de una municipalidad de primera percibe, en la misma categoría que otro provincial, el 80% del salario que le corresponde.

Sería más sencillo, con un escalafón único, que la regulación se hiciera por las categorías que se asignen a cada municipio (tope Cat. 21, ó 15, ó 24).



- b) La inminente sanción de la ley de loteos permitirá contar con pautas mínimas obligatorias a cumplir por los municipios, evitando "competencias desleales" entre municipios y asegurando a la vez su intervención previa obligatoria a efectos de que no se repitan situaciones (como las que existen) de autorización provinciales sin ninguna participación municipal.
  
- c) Se ha detectado la necesidad de contar con una legislación unificada sobre Ferias Francas, así como para la aplicación de la ley Nacional de Carnes.

#### 3.4. Transferencia de servicios a los municipios.

Tanto por traspaso de los organismos provinciales como por solicitud directa de la comunidad y sus instituciones, el municipio debe atender una serie de servicios, que no siempre son de su órbita tradicional, sin que se le aseguren los fondos para poder solucionarlos. Tal es el caso de la reparación y mantenimiento de escuelas, los refuerzos a comedores escolares, la cobertura de personal en hospitales o puestos sanitarios, etc.

Sería conveniente establecer mecanismos (por acuerdo o por legislación) que definan claramente los límites y condiciones de tales colaboraciones. Sin olvidar que en particular en los municipios más alejados o

de menor población urbana, el vecindario recurre al municipio ante cualquier problema de carácter público y aún de carácter personal (siniestros accidentes o catástrofes).

### 3.5. Capacitación del personal.

En los municipios de reciente creación, y <sup>son</sup> si predominantemente rurales en mayor grado, el personal disponible no es calificado. Aunque algunos municipios recurren a profesionales de la Capital, lo mismo los cuadros medios (administrativos) tienen una deficiente preparación. Este aspecto se agrava aún más en las comunas, máxime si se considera que el costo en personal es el que más gravita en sus presupuestos.

El tema es lo suficientemente serio como para justificar la posición de muchos Intendentes acerca de eliminar o fusionar comunas que no justifican el sostenimiento del personal destacado.

#### 4. Areas temáticas a considerar en el diagnóstico.

De los datos relevados, así como de la intención manifestada por las autoridades provinciales y del criterio del experto, se propone distinguir los siguientes campos y sus contenidos.

##### 4.1. Político - Institucional.

Tipos de organización municipal y territorial a adoptar:

- Grado de autonomía a concederles
- Autoridades municipales: legislativo, ejecutivo
- Mecanismos de su designación y remoción
- Atribuciones propias de los municipios y atribuciones delegadas territoriales
- Regimen electoral municipal (territorial?)
- Comunas: clases, funciones, atribuciones, designación y remoción de sus autoridades
- La comuna como institución pre-municipal y comuna como autoridad territorial mínima
- Relaciones intra municipales (comunales, comisiones vecinales)
- Relaciones inter municipales.

#### 4.2. Administrativos.

- Descentralización y autarquía
- Relaciones con los poderes provinciales
- Organo provincial de interlocución, asistencia y promoción municipal
- Legislación provincial en materia municipal (código municipal)
- Atribuciones administrativas municipales
- Reglamentaciones, procedimientos y rendimientos de cuenta.

#### 4.3. En lo físico y territorial.

- Definición de áreas geográficas según su uso actual y potencial
- Ley de loteos
- Ley de uso del suelo urbano y rural
- Areas de reserva
- La provincia considerada en lo vertical, no solo en lo horizontal
- Comunicación, accesos, servicios
- Determinación de roles presentes y futuros, en función de la población, los recursos materiales, la energía y las estrategias de desarrollo
- Criterios de valorización según el uso de la tierra, estímulos y restricciones.

#### 4.4. Régimen económico - financiero.

- Los recursos genuinos. El impuesto territorial como base de la recaudación municipal.
- Otros ingresos: tasas, contribuciones, impuestos
- Presupuestos de gastos
- Inversión pública municipal
- Capacidad financiera
- Rendiciones de cuenta y normas de contratación.