

A través de los años, en el Consejo Federal de Inversiones se ha ido acumulando un importante caudal de información sobre los aspectos más diversos de las distintas realidades provinciales que conforman nuestro país.

Es así como en la biblioteca del CFI pueden encontrarse informes de investigación en relación a temas pertinentes a la infraestructura de las distintas regiones del país, diagnósticos sobre las administraciones provinciales, análisis sobre temas económicos, sociales, educativos y muchos otros que por razones obvias no pueden ser enumerados en esta oportunidad.

No obstante la calidad de dichos trabajos y la actualidad de la problemática analizada, la Secretaría General considera que los mismos no han tenido una difusión adecuada. Esto último debe corregirse por distintas razones: Primero, porque el desconocimiento por parte del público interesado de los aportes realizados por nuestra institución significa inevitablemente que los mismos son sub-utilizados, con todo lo que ello implica. Segundo, debido a que una mayor difusión de los informes llevados a cabo redundará en una mejor producción por parte de nuestros técnicos, en la medida que facilite una relación más fluida entre los equipos de trabajo del CFI por un lado, y la comunidad académica, política y profesional por el otro.

Por lo tanto la Secretaría General ha decidido comenzar la publicación de esta serie periódica compuesta por trabajos monográficos, escritos por personal propio y técnicos provinciales y de otras instituciones, que permita la difusión de proyectos de investigación, ponencias presentadas en conferencias y seminarios, y artículos publicados en lengua extranjera cuyos contenidos los hagan particularmente interesantes para un mejor cumplimiento de nuestras tareas.

De este modo se aspira a contar con un medio ágil de comunicación, capaz de llegar a Universidades, entidades públicas y privadas del interior, Capital Federal y el extranjero. Además, como podrá observarse en números sucesivos, los "Documentos de la Secretaría General" cubrirán una gama de temas y problemas substantivamente muy amplia.

Juan José Ciáccera  
Secretario General



## **Ingeniero Juan José Ciácera**

Nació en Santa Fe el 27 de mayo de 1939  
Ingeniero químico egresado en 1966 de la  
Universidad Nacional de Cuyo.

Realizó estudios sobre desarrollo industrial  
en la Universidad de Georgia, EEUU y se  
especializó en evaluación de proyectos de  
desarrollo industrial en la misma universi-  
dad. 1970.

Responsable del sector industrias de base  
agropecuaria en el Programa Internacional  
para el Desarrollo de la Región Comahue.  
Convenio CFI Naciones Unidas, 1968-70.

Responsable del sector industrial en el  
programa Zonas Áridas, Convenio CFI -  
BPA, Francia 1971-72.

Director de Cooperación Técnica del CFI.  
1973-76.

Coordinador de proyectos para la región  
patagónica Convenio CFI Naciones  
Unidas 1976-77.

Gerente General del CFI - SAC 1978 -  
Presidente de la Organización en Pre-  
inversión para América Latina y el  
Caribe (OPALC).

Secretario General del CFI - 1984.

Autor de diversos proyectos industriales  
de carácter nacional e internacional y  
expositor especializado en el tema.

Autor de numerosos artículos sobre el  
tema desarrollo económico y social.

## MUNICIPIO Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA (\*)

v-1518

(\*) Conferencia dictada por el Sr. Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, Ing. Juan José Ciáccera, en el 1er. Simposio sobre medio ambiente y municipios, 1986.

## **INTRODUCCION**

### **EL PAPEL MUNICIPAL EN LA RESTAURACION DEMOCRATICA**

La Argentina se encuentra en un punto de inflexión histórica delicado, que nos obliga a realizar un gran esfuerzo de imaginación para administrar mejor los recursos, proponer nuevas ideas, tecnificar y diversificar la producción, abrir nuevos mercados y replantearse los problemas existentes con una visión globalizadora. La tarea recién comienza pero una cosa es clara: no hay solución posible sin la consolidación de un orden democrático, profundamente federal y capaz de satisfacer las grandes aspiraciones nacionales.

Las tremendas limitaciones de los sistemas centralizadores utilizados hasta el presente, la imposibilidad de practicar una descentralización limitada que sólo afecte algunos aspectos de la gestión gubernamental, la necesidad de reconocerle a las provincias y a las municipalidades un papel prepositivo, más que reivindicativo, en cualquier plan de desarrollo, y la urgencia con que el gobierno central ha iniciado el análisis de algunas medidas claramente descentralizadoras confirman la importancia del tema tratado.

La dirigencia política del país parece compartir las preocupaciones recién expuestas. El gobierno nacional, numerosas provincias y varias localidades están abocadas a la actualización de sus estructuras político-administrativas, enfatizándose en todos los casos la necesidad de asegurar mayores niveles de descentralización y federalismo.

El Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín, ha propuesto medidas concretas al respecto. En su discurso del 16 de abril del corriente año anunció públicamente la intención de poner en práctica un proceso de modernización del país basado en proyectos tales como el traslado de la Capital Federal, la provincialización de Tierra del Fuego y el desarrollo de la Patagonia.

Por su parte, cuatro provincias llamaron a Asambleas Constituyentes poco después de iniciado el actual proceso de democratización (de las cuales, tres ya han completado su labor). Además, varios municipios están abocados a la redacción de sus cartas orgánicas.

Los hechos mencionados hablan claramente de nuestra fuerte convicción de llevar a cabo una profunda descentralización tanto de la actividad económica-social como de la gestión gubernamental.

Lo anterior supone un desafío muy importante para provincias y municipios: los gobiernos locales necesitan reorganizar sus estructuras, proponer una nueva división del trabajo con el gobierno nacional, tomar la iniciativa en áreas como el comercio exterior que antes les eran totalmente ajenas, desarrollar mecanismos de regionalización realistas a la vez que eficaces, actualizar el perfil profesional de sus funcionarios, etc.

Esto supone en definitiva aceptar la responsabilidad de convertirse en protagonistas de un proceso de modernización y desarrollo que el estado nacional por sí solo no fue capaz de lograr en las últimas décadas.

En resumen, la naturaleza de la crisis actual impone una solución federal y ésta a su vez, sólo es posible en la medida que el país cuente con una estructura municipal más dinámica. El logro de este último objetivo es difícil y no puede ser sometido a un análisis detallado de este documento. Sin embargo, me permito aprovechar esta oportunidad para comentar algunos aspectos jurídicos, institucionales y económicos de la estructura municipal vigente en la Argentina. El contenido de estas reflexiones generales, a mi juicio, definen un segmento importante del tema que nos convoca y, por lo tanto, merecen ser consideradas por todos aquellos involucrados en la elaboración de políticas en la materia.

Teniendo en cuenta esto, las páginas siguientes han sido divididas en tres capítulos. En el primero realizamos una breve descripción de la situación legal de los municipios, sus características generales y las actividades desarrolladas por el Consejo Federal de Inversiones sobre el tema.

La segunda sección enumera los factores operativos y financieros que están estrechamente vinculados con la gestión municipal. Consideramos importante contar con un diagnóstico adecuado de la problemática esbozada en estos dos primeros capítulos con el objeto de alcanzar las metas deseadas.

## CAPITULO I:

### ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA SITUACION MUNICIPAL

#### 1. Marco Institucional

El régimen jurídico de los municipios en Argentina se sustenta en las normas constitucionales. El artículo 50. de la Constitución Nacional establece la obligación de las provincias de "asegurar" el régimen municipal, dentro de la respectiva constitución provincial. En virtud de ello, dichas constituciones en general, y las leyes orgánicas municipales, en particular, determinan los regímenes jurídicos de los municipios para cada una de las provincias. Debido al carácter genérico de la norma constitucional nacional, cada provincia ha establecido pautas jurídicas particulares que regulan el funcionamiento de los municipios. Esto ha originado formas de gobierno, ámbitos de actuación, municipales distintos para cada una de las provincias. No obstante lo anterior, se puede caracterizar a los municipios, como entidades autónomas que conforman un nivel de gobierno y que tienen características genéricas comunes, tales como:

- a) elección por voto popular de sus autoridades políticas.
- b) Salvo casos excepcionales, cuentan órganos legislativos y ejecutivos en forma separada, mientras que los órganos de control externo son del nivel provincial.
- c) Atribuciones tributarias propias.
- d) Tratamiento independiente de sus procesos presupuestarios, incluido la aprobación de sus presupuestos.
- e) Facultad de dictar normas legales que regulan actividades económicas en su respectivo ámbito geográfico y para ejercer el poder de policía.
- f) Relaciones financieras con los respectivos gobiernos provinciales.
- g) Prestación de servicios comunales y construcción de infraestructura básica.

Cabe subrayar además que el régimen municipal es una cuestión de derecho público provincial. La Constitución Nacional exige a las provincias que éstas instituyan **un régimen municipal** (art. 50.). Pero ese régimen municipal, está íntegramente regido por el derecho provincial (art. 105 de la Constitución Nacional) y las relaciones del gobierno nacional se establecen con los gobiernos provinciales, que son los que representan a los Estados-Miembros de la Federación. Esto, naturalmente, con excepción de la Municipalidad de la Capital federal, cuyo régimen jurídico corresponde al Congreso (art. 67 inc. 27 C.N.).

Con referencia a la cuestión ambiental, también debe señalarse que la protección jurídica del ambiente es, en principio potestad legislativa de las provincias, por no haber sido delegada al gobierno federal (art. 104 de la Constitución Nacional). Con excepción de la Capital Federal el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

Y de estas competencias provinciales, se deriva la actuación del Consejo Federal de Inversiones, órgano consultivo común de las provincias y entes territoriales.

Las provincias, conservan la facultad de celebrar tratados, entre si, y constituir entes interestadales, conforme al art. 107 de la Constitución Nacional.

El Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.), es un organismo creado el 29 de agosto de 1959 por la voluntad de todas las provincias argentinas, el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Es el organismo de planificación más antiguo de los que existen actualmente en el país y reafirma con su acción el principio federal que es una constante histórica de nuestra organización política.

El financiamiento del organismo se obtiene a través del coeficiente que se aplica sobre el monto de las coparticipaciones de los impuestos nacionales que perciben las provincias. La política de redistribución de los recursos se sustenta sobre la premisa de que la asignación del gasto, para la realización de los estudios y la investigación correspondiente, no debe ser directamente proporcional al monto del aporte.

La acción directa y técnica llega por lo tanto a todos los Estados Miembros en un plano de igualdad.

Su representatividad político institucional se fundamenta en el hecho de que fue creado y es sostenido y dirigido por todas las provincias y los entes territoriales de la Nación, sin exclusión alguna.

El C.F.I., tal como lo establece su Carta de Constitución, tiene como misión explícita realizar estudios, investigaciones y tareas de coordinación y asesoramiento conducentes a orientar las inversiones (públicas y privadas) para el logro de un desarrollo basado en la descentralización, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales en cada región.

En suma, el C.F.I. es un organismo creado por las Provincias Argentinas, como una expresión de la solidaridad nacional, que atiende a las desigualdades regionales para derrotar a las fatalidades geográficas o demográficas y facilitar, en todas las regiones del país, mejores condiciones de existencia para sus habitantes.

## **2. Las municipalidades en la Argentina.**

No existe una clara distribución de responsabilidades y funciones entre los gobiernos municipales y los provinciales, especialmente en lo que se refiere a la construcción de infraestructura municipal. Por otro lado, el equipamiento en infraestructura es desigual, inclusive entre municipios similares tanto en términos de población como de localización.

El cuadro de concentración de la población que vive en localidades de más de 2.000 habitantes, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1980, presenta la siguiente distribución:

Según tramos de Población (hab.)	POBLACION		Nro. DE CENTROS URBANOS	
	Absoluta	Relativa o/o	Absoluto	Relativo o/o
Más de 100.000	16.132.394	69,6	19	2,7
de 50.001 a 100.000	1.654.287	7,1	24	3,4
de 20.001 a 50.000	1.863.099	8,0	61	8,6
de 10.001 a 20.000	1.324.072	5,7	94	13,2
de 5.001 a 10.000	1.072.988	4,6	152	21,3
de 2.000 a 5.000	1.146.052	4,9	362	50,8
	<b>23.192.892</b>	<b>100,0</b>	<b>712</b>	<b>100,0</b>

El cuadro precedente refleja una alta concentración de población en los centros urbanos superiores a cien mil habitantes, ya que en sólo 19 ciudades viven más de los dos tercios del total de la población urbana del país, y en el otro extremo, se puede observar una gran dispersión dado que en 514 centros urbanos residen menos del 10 o/o de dicho total de población urbana.

En términos político-administrativos, existen en el país más de 1.600 municipios, (esta cifra incluye poblados de menos de 2.000 habitantes), concentrándose el 44,5 o/o de los mismos en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

En términos cuantitativos financieros, y a nivel global, los municipios en Argentina presentan las siguientes características, de acuerdo a las cifras incluidas en la publicación "El Gasto Público en Argentina 1960-1983" de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).

- El gasto municipal representa entre 1,5 o/o y 2 o/o del Producto Bruto Interno y entre el 3,5 o/o y 4 o/o del gasto público total. En estas cifras no se incluye la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- El empleo municipal, que pasa de 125.000 personas en 1960 a 230.000 en 1983, es un 8,5 o/o del empleo público total y un 1,5 o/o de la población económicamente activa en el primer año citado y el 12,4 o/o y 2,1 o/o, respectivamente, para 1983.
- En términos de composición, hasta 1980, aproximadamente el 65 o/o del gasto total se destinó para gastos corrientes y el 35 o/o restante para gastos de capital. A partir de ese año, aumenta el peso relativo de los gastos corrientes, llegando en 1983 a representar el 80 o/o del gasto total.
- En lo que se refiere al nivel de autofinanciamiento municipal a nivel agregado, se puede apreciar que en el período comprendido entre 1960 y 1980 los recursos financieros propios de los municipios, tuvieron una cierta disminución en su participación relativa, al pasar del 75 o/o al 62 o/o del total de ingresos. Dicha relación también a nivel agregado, cae abruptamente en 1983 al representar los ingresos propios municipales sólo el 49 o/o del total de sus ingresos.
- Como contrapartida, se produce un incremento relativo importante de los aportes provinciales a los municipios, tanto a través de los regímenes de coparticipación, como de otro tipo de aportes.

Por último, el ahorro pasó de ser positivo en 1960 y 1975 en un 21 o/o y 12 o/o, respectivamente, a presentar cifras negativas, llegando a un máximo en 1983, donde los ingresos corrientes sólo financiaron el 58 o/o de los gastos corrientes.

A pesar de que las informaciones que permiten sustentar las relaciones señaladas en el punto anterior presentan serias debilidades, por tratarse de cifras presupuestarias en algunos casos y estimaciones en otros, de ellas es posible extraer una conclusión general: En los últimos años se ha producido un deterioro de las finanzas municipales, que ha obligado, ante la escasez de recursos, a una drástica reducción en términos reales de la inversión pública municipal, con la previsible consecuencia de un deterioro en la prestación de servicios.

Una de las causas del deterioro financiero ha sido, para algunos municipios, la política del gobierno nacional instrumentada en 1980 de transferir servicios a las provincias y éstas, en ciertos casos, los trasladaron a los municipios. Todas estas transferencias no fueron acompañadas de los respectivos recursos financieros, lo que agravó la situación financiera de las provincias y de los municipios.

El financiamiento municipal tiene dos orígenes; los ingresos propios y las participaciones y transferencias de los gobiernos provinciales.

Los recursos propios de los municipios recurren a fuentes de distinta y variada naturaleza, de acuerdo a lo que establecen las respectivas constituciones provinciales, las leyes orgánicas municipales y las ordenanzas municipales (acto jurídico emanado del nivel legislativo municipal).

En la mayoría de los sistemas tributarios municipales predominan las tasas, como fuente principal de financiamiento. Dichas tasas están relacionadas con los distintos tipos de servicios, aunque en muchos casos son, en los hechos, verdaderos impuestos. La diversidad de estas tasas es enorme, aunque existe un reducido número de ellas de uso generalizado y que, a la vez, tienen un alto peso en el financiamiento propio municipal. Así, cabe destacar las tasas de alumbrado, barrido y limpieza, de inspección y habilitación de distintos tipos de comercios, y otras vinculadas a los servicios que prestan.

En cambio, en materia de impuestos las facultades tributarias municipales son limitadas y básicamente, se refieren a gravámenes sobre aspectos parciales del patrimonio (propiedades urbanas y vehículos) y sobre determinados consumos específicos (espectáculos públicos, publicidad). Estos tipos de impuestos son más comunes en los municipios correspondientes a las provincias de más reciente creación.

Una fuente de financiamiento adicional utilizada es la contribución de frentistas para obras públicas municipales (versión reducida de la contribución de mejoras) de inclusive la propia contribución de mejoras así como, en algunos casos, financiamiento de los propios vecinos para la construcción de obras municipales.

Por último, algunos municipios cuentan como fuente de financiamiento los ingresos por ventas, prestación de servicios de sus empresas, tales como maderos, transporte público, así como de arrendamiento de determinados bienes.

Tal como se señaló, se está produciendo, en los últimos años, una creciente

participación relativa de los aportes provinciales para el financiamiento de los gastos municipales. Dichas transferencias de recursos son de dos tipos: a) las provenientes de coparticipación de impuestos nacionales y provinciales, establecidos en textos legales y b) los aportes no reintegrables efectuados por las provincias, ya sea para financiar déficits o determinados gastos e inversiones. Este último concepto que responde a políticas específicas y puntuales, ha adquirido una importancia relativa bastante considerable en los últimos años, estimándose que su monto es superior al de transferencias por coparticipación de impuesto.

El sistema nacional de coparticipación federal de impuestos establece que cada provincia debe distribuir una cuota parte de los recursos que reciba por este concepto entre sus municipios. En función de ello, las leyes provinciales fijan el porcentaje que, del total de los recursos coparticipados recibidos, se asignan para los municipios, así como los criterios y porcentajes para la distribución secundaria entre cada uno de ellos.

Adicional a ello, cada provincia regula su respectivo sistema de coparticipación municipal de impuestos provinciales, en el que se determinan los impuestos objeto de coparticipación, el porcentaje global que se destinan a los municipios y los criterios de distribución secundaria en cada uno de ellos.

Por último, cabe destacar que, a través de los regímenes federales de coparticipación se limitan las facultades en materia de tributación a las provincias y, por tanto, dicha restricción se aplica también a los municipios.

El uso del crédito en general y en forma directa no ha podido ser utilizado como una fuente habitual de financiamiento por parte de los municipios. A pesar de ello se han financiado obras municipales con créditos externos, pero en estos casos los entes administradores han sido organismos nacionales y provinciales. Tal es el caso por ejemplo, del financiamiento que, desde 1964 está otorgando el Banco Interamericano de Desarrollo por agua potable a poblaciones, en una primera etapa de hasta 3.000 habitantes y en la actualidad cubriendo poblaciones de hasta 15.000 habitantes. Dicho financiamiento (en la actualidad se está gestionando el quinto préstamo) es canalizado a través de un organismo nacional (Servicio Nacional de Agua Potable) y organismos provinciales, todos ellos creados especialmente para el desarrollo de este proyecto.

Los servicios que prestan los municipios son, en general, los que tradicionalmente lleva a cabo este tipo de gobierno en cualquier país, excepto el servicio de agua potable. En este caso, salvo contadas excepciones, en Argentina dicho servicio es prestado por entes provinciales, mientras que para la ciudad de Buenos Aires y ciertos municipios de la provincia de Buenos Aires, el organismo responsable es Obras Sanitarias de la Nación.

Cabe destacar, como dato adicional interesante, que cuatro municipios del interior del país cuentan con sus propios bancos comerciales.

A diferencia de otros países de Iberoamérica, (Venezuela, Brasil, Perú y Guatemala) no existe en Argentina un organismo especializado en asistencia técnica y financiera para municipios.

En cada provincia, normalmente como dependencia del respectivo Ministerio de Gobierno, funcionan unidades dedicadas a asuntos municipales que cumplen parcialmente tareas de asesoría en materia administrativa, pero que, fundamentalmente, orientan su acción al campo de la coordinación política.

### 3. El Consejo Federal de Inversiones y su acción municipal

Desde el inicio de sus actividades el Consejo ha mantenido una importante presencia en el campo municipal, desarrollando acciones sumamente variadas tanto en términos de elaboración de estudios y proyectos, como de asistencia técnica y capacitación. Un reciente estudio impulsado por la Secretaría General, demuestra que durante los últimos 26 años, se beneficiaron más de 130 municipios en variadas áreas temáticas y diferentes provincias del país.

Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

Estudio o Proyecto	Municipios Beneficiados
. Estudios y planes urbanos	45
. Mercados de concentración y frigoríficos	24
. Desagues cloacales y pluviales	21
. Agua potable	15
. Pavimentación	2
. Aguas subterráneas para provisión de agua potable	15
. Estudios de transporte, tránsito e ingeniería vial	10

Algunos de estos proyectos se encuentran a nivel de estudio y no se han incorporado a la fase de ejecución por carecer del correspondiente financiamiento. Además, se han ejecutado estudios generales sobre diferentes aspectos municipales, como el caso de:

- . Estudios de Catastro Urbano para el conjunto de Municipios de 10 provincias
- . 16 estudios de desarrollo urbano para 10 provincias
- . 15 estudios legales, administrativos y financieros para 8 provincias
- . 13 estudios y proyectos de desarrollo turístico en 7 provincias
- . 11 estudios generales habitacionales para 6 provincias

y como elemento importante de sistematización sobre las experiencias en la gestión municipal, se elaboró un Manual de Gobierno y Administración Municipal.

En materia de capacitación, en los dos últimos años se realizaron 47 cursos de corta duración, en los cuales participaron 1.400 funcionarios municipales aproximadamente. Dichos cursos, cubren básicamente temas administrativos (presupuesto, contabilidad, administración general, control de gestión, personal, computación, sistema tributario, administración hospitalaria, técnicas de documentación e información, costos y tarifas de servicios públicos, etc.) así como temas sociales (servicio social escolar, sociología de la vivienda, salud, marginalidad, etc.)

En materia de financiamiento municipal el Fondo Federal de Inversiones (que es el instrumento financiero del Consejo Federal de Inversiones, creado

en 1975) ha efectuado, hasta la fecha, 12 operaciones para financiamiento de obras municipales por un monto de U\$S. 3,6 millones de dólares, para una inversión total por este concepto que asciende a U\$S. 23,3 millones.

Como se puede apreciar el C.F.I., ha acumulado una importante y rica experiencia en materia municipal, especialmente en lo que se refiere a estudios y proyectos de inversión y, en cierta medida, en materia de capacitación y financiamiento. Y también puede apreciarse que la labor del Consejo en el ámbito municipal, está directamente relacionado con la temática ambiental: planes urbanísticos, desagües cloacales y pluviales, agua potable y aguas subterráneas.

## CAPITULO II.

### LOS PROBLEMAS MUNICIPALES

#### 1. Aspiraciones y posibilidades

Con el advenimiento de la democracia en Argentina, los municipios, deben volver a constituirse en protagonistas fundamentales de la política. En este ámbito de gobierno, donde el Estado tiene la capacidad y posibilidad de recoger en forma directa las inquietudes, necesidades de la comunidad y, a la vez, lograr una real y efectiva participación popular en su gestión. La Municipalidad es el punto inicial, en donde la democracia representativa evoluciona hacia la democracia participativa.

Para coadyuvar a ello se requiere, además de una real participación popular, que mejore la calidad y aumente la cobertura de los servicios municipales, destinar importantes recursos para cubrir las carencias existentes en la infraestructura básica necesaria a nivel urbano y en general, que se modernice el nivel municipal de gobierno.

Tal como se desprende de lo señalado en el primer capítulo, se está produciendo una sensible baja en las inversiones municipales que redundarán en el corto plazo, en un deterioro de las condiciones de vida en los centros urbanos.

Por otro lado, a las necesidades cuya satisfacción exigen las respectivas comunidades, se le responde, en la mayoría de los casos, con gran entusiasmo y mística pero, con sistemas administrativos obsoletos y, en algunos casos, primitivos; débil de capacidad de financiamiento; estructuras político-administrativas complejas e inadecuadas a la realidad; escasa profesionalización y, por ende, baja capacitación. Todo esto se traduce en la prestación ineficiente de los servicios públicos que no satisfacen los requerimientos de las respectivas comunidades.

Se puede señalar que de los proyectos elaborados por el C.F.I., un importante número de ellos se encuentran a nivel de proyecto definitivo y, por ende, listos para iniciarse si se dispusiera del respectivo financiamiento. Sin abrir juicio aún sobre prioridades (tanto a nivel espacial como por tipo de proyecto), cabe señalar que los proyectos de servicios cloacales podrían tener alta priorización. De acuerdo al estudio sobre "La pobreza en Argentina" elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en base al censo nacional de 1980, el 49 o/o de los hogares en Argentina no cuentan en sus viviendas con las condiciones sanitarias mínimas.

Si dicha relación se analiza a nivel provincial se aprecia que en Santiago del Estero, Chaco, Catamarca y La Rioja, dicha relación es de 23,0 o/o, 18,4 o/o, 17,8 o/o y 15,1 o/o, respectivamente.

Otro indicador interesante, en lo que hace a deficiencia en este tipo de servicios se presenta en la relación de los hogares "con retrete pero sin descarga de agua" en relación al total de hogares. Dicho indicador muestra lo siguiente:

Total país	18,0 o/o
Localidades de más de 50.000 habitantes	10,0 o/o
Localidades de 10.001 a 50.000 habitantes	21,7 o/o
Localidades de 2.000 a 10.000 habitantes	28,6 o/o

Estos indicadores, presentados a manera de ejemplo, demuestran la necesidad de encarar considerables inversiones municipales que permitan atenuar y reducir progresivamente deficiencias básicas en servicios dirigidos a la población urbana.

## **2. Financiamiento y Asistencia Técnica**

Por lo tanto, es necesario complementar el financiamiento para inversiones con el financiamiento para mejorar la capacidad administrativa, financiera y de gestión de los municipios, de manera de conformar un plan integral de fortalecimiento municipal. Los esfuerzos aislados que realizan algunos municipios, si bien son importantes, serán más efectivos si se los enmarca dentro de una concepción global que permita aunar esfuerzos e intercambiar experiencias.

Por eso, la Secretaría General del C.F.I. ha elaborado y propuesto recientemente a los Estados Miembros, un Programa de Desarrollo Municipal, en cuyo proyecto se prevé la canalización de fondos de los organismos internacionales de crédito (específicamente el BIRF).

El componente de asistencia técnica y capacitación estará dirigido al financiamiento de algunas de las acciones de asistencia técnica y capacitación que se realicen en este proceso de fortalecimiento municipal que se propone.

El componente de asistencia técnica para la modernización financiera y administrativa municipal debe estar enmarcado en una concepción global de esta problemática, sin desmedro de las particularidades originadas por los regímenes jurídicos provinciales y de las características organizativas y variedad de servicios que presten los municipios, de acuerdo al ámbito territorial y volumen poblacional que atienden. Una acción de este tipo no puede, si se pretende obtener éxito, caer ni en el puntualismo pragmático de resolver cada problema a medida que se van presentando, ni en el tecnicismo académico de elaborar un modelo del papel del Estado a nivel municipal, sin dar respuestas oportunas a la resolución de las deficiencias que actualmente se presentan en este nivel de gobierno.

Por lo anteriormente expresado y en este aspecto, es necesario instrumentar un plan de acción que cubra los siguientes campos: Planificación, Programación y Presupuestos Municipales; Desarrollo Urbano General y Ecológico; Legislación y Reglamentación Municipal; Finanzas Municipales (catastro, sistemas tributarios, administración presupuestaria, etc.); Formulación y Evaluación de Proyectos y Ejecución y Operación de obras en el marco de la línea de financiamiento apuntado u otras que puedan instrumentarse.

Con relación a las actividades de capacitación y adiestramiento, se requiere definir e instrumentar un plan que abarque todas las áreas de asistencia técnica definidas anteriormente y presente además, las diferentes modalidades de capacitación que más se adecuen a los objetivos del programa.

El componente de adquisición de equipos tiene como objetivo principal, el financiamiento de aquellos equipamientos que requieran los servicios municipales; el mantenimiento de infraestructura; el procesamiento de datos; las adecuaciones de oficinas y las actividades de capacitación que se contemple en la instrumentación de este Programa de Desarrollo Municipal.

<sup>1</sup> El papel del C.F.I. en el desarrollo del programa, debe ser -cualquiera sea el origen del financiamiento- asumir las responsabilidades relativas a los estudios de preinversión, la asistencia técnica y la capacitación.



## CAPITULO III:

### LA INCORPORACION DE LA DIMENSION AMBIENTAL

#### 1. Desarrollo Regional y Medio Ambiente

Hasta aquí, hemos venido tratando la problemática del desarrollo urbano, de su planificación y financiamiento, y nos hemos referido concretamente a la acción en este campo, del Consejo Federal de Inversiones que es un organismo de planificación regional. ¿Qué podemos decir específicamente sobre la cuestión ambiental?

La promoción del desarrollo regional y su planificación, están íntimamente ligados a la tutela ambiental. Lo mismo puede decirse respecto del desarrollo y la planificación urbanística. Cuando hay un espacio geográfico concreto en consideración, desaparece la falsa antinomia entre desarrollo y medio ambiente.

Decimos falsa antinomia, porque si el desarrollo es un conjunto de crecimientos armónicos, destinados a la satisfacción de las **necesidades humanas** no puede concebirse que esa satisfacción se logre a través del deterioro ecológico; esto es: no hay bien común, sin tutela del medio que es propio de los seres humanos y las comunidades.

Este razonamiento puede resultar abstracto y suele ser considerado utópico, desde la perspectiva de un análisis global de la realidad. Sin embargo, el panorama es diferente cuando el estudio se refiere a un espacio geográfico concreto, a una población determinada, a unos recursos naturales conocidos. Cuando el producto bruto ha aumentado merced a una actividad económica contaminante, por ejemplo, puede ser que el planificador central diga que hay una opción entre el crecimiento y el daño ecológico. Pero cuando la consideración no se refiere al crecimiento en cifras, sino al desarrollo de una cuenca, se ve claramente que el resultado es un deterioro del ambiente y que el crecimiento sólo puede interesar a quienes no tienen contacto directo con ese aire, suelo o aguas que han dejado de ser aptos para la satisfacción de las necesidades humanas.

Por eso el C.F.I. no ha planteado la **planificación ambiental** como una actividad diferente de la planificación del desarrollo; sino que ha promovido permanentemente la incorporación de la dimensión ambiental a aquélla. En esto debemos reconocer la labor del programa CEPAL-PNUMA, cuyos trabajos hemos tenido en cuenta y con quienes deseamos tener una mayor cooperación recíproca.

#### 2. La dimensión ambiental de la planificación

Las políticas de desarrollo urbano son planteamientos integradores en donde convergen políticas sectoriales y espaciales. Por lo tanto, la incorporación de la dimensión ambiental a la planificación urbana, depende en gran medida de la importancia que ella haya tenido en el tratamiento sectorial y en el tratamiento regional.

No obstante ello, la planificación urbana tiene **consideraciones ambientales propias**, que son más amplias cuando mayor es la dimensión de la ciudad, y que llegan a requerir un planteamiento totalmente **ad hoc**, en las grandes metrópolis.

En lo referente a la planificación regional, el C.F.I. trabaja asociado a la CEPAL en un programa de desarrollo regional, que ha comenzado por estudiar la **definición de espacios susceptibles de tratamiento particularizado**.

Esta definición de áreas específicas puede alcanzar en un futuro a la creación de instrumentos políticos y jurídicos para su manejo, como lo ha hecho el Consejo respecto de espacios regionales identificados, desde 1963.

### **3. Los principios seguidos por el C.F.I. en el campo de la planificación urbanística**

Finalmente, expondré los principios generales, seguidos por el C.F.I. en el campo de la planificación urbanística.

- 1) Integrar el planeamiento urbano - rural en el marco global que brinde la planificación económico-social, con especial cuidado en la incorporación de la dimensión ambiental.
- 2) Alentar a los organismos provinciales y municipales que actúan en el campo del planeamiento del territorio a los efectos de que realicen la coordinación y ejecución de los planes, programas y proyectos que conducen al ordenamiento **urbano-rural**.
- 3) Asegurar la preservación del medio ambiente urbano-rural a través del control de las condiciones físico-espaciales que permitan satisfacer al menor costo económico social, los requerimientos de la comunidad en materia de vivienda, condiciones de habitabilidad, actividades económicas, recreación, equipamiento e infraestructura de servicios esenciales.
- 4) Promover una equilibrada evolución de las áreas urbanas evitando la subocupación y dispersión de las mismas, optimizando las condiciones de uso y ocupación del suelo.
- 5) Facilitar la disponibilidad de tierras y la formación de reservas urbanas por parte del sector público destinadas a atender las necesidades del referido sector y los usos de interés general.
- 6) Preservar las áreas y sitios de interés natural paisajístico, histórico y turístico, a los fines del uso racional y cultural de los mismos y evitar su uso especulativo.
- 7) Propender a que la creación, regulación y expansión de los centros urbanos se lleve a cabo de acuerdo a planes urbanos generales, parciales o especiales que aseguren la correcta organización funcional y ambiental de aquellos.
- 8) Regular el régimen urbanístico del suelo atendiendo al reconocimiento de la situación existente en las áreas urbanas mediante pautas uniformes para la clasificación del suelo, de acuerdo con el uso y estado de ocupación del mismo, a la par que contemplar mecanismos adecuados para que las nuevas superficies que se incorporen al uso urbano se anexas en forma ordenada a las ya existentes, se ajusten al ritmo real de crecimiento de población y se garantice en ellas el nivel necesario de servicios.
- 9) Tender a la integración urbano-rural mediante el fortalecimiento de los centros de servicios rurales y de sus vínculos con la red urbana zonal.

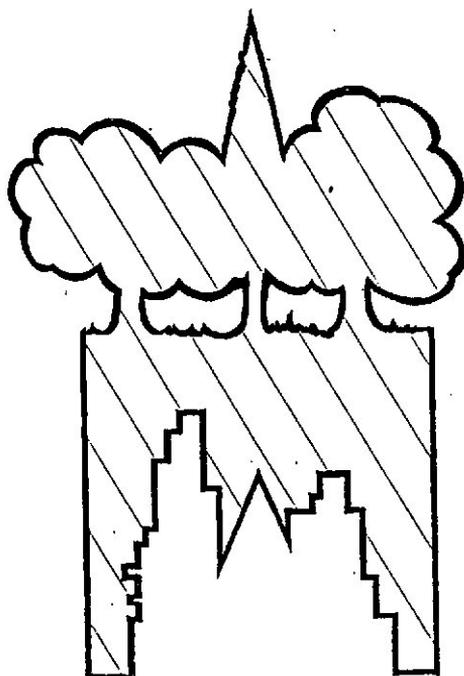
## CONCLUSIONES

1. Hemos explicado en este trabajo, inicialmente, el papel de las municipalidades en la restauración democrática, para poner de relieve la valoración que merece la cuestión municipal en la Argentina de nuestros días. Luego hemos expuesto algunas reflexiones sobre la situación municipal, desde el punto de vista institucional y operativo, para después analizar, con criterio realista las aspiraciones y posibilidades de desarrollo. Dentro de este criterio realista, nos hemos referido también al financiamiento y a la asistencia técnica requeridos para la solución de los problemas municipales.  
Como punto específico vinculado al desarrollo municipal en este trabajo ha sido mencionada la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación urbanística. Y hemos recapitulado y sintetizado los principios rectores seguidos en el campo de este tipo de planificación.
2. En el espíritu subyacente de nuestra exposición han estado siempre presentes algunas convicciones la primera de ellas está referida a la necesidad, para la democracia moderna, de una definida autonomía municipal.  
Esto se debe a que es en este ámbito donde los integrantes de la comunidad ven al interés público y al bien común, como algo tangible; y sus posibilidades de participación en las decisiones de la comunidad como algo posible.
3. La segunda reflexión está referida a la necesidad de una planificación flexible, democrática y participativa, en la que la incorporación de la dimensión ambiental surge como un aspecto necesario y positivo.  
Todo esto, en un marco integrador en el que las unidades políticas (Nación-Provincia, Municipalidad) conservan plenamente sus potestades decisorias y establecen previsiones concertadas y coordinadas.

## INFORMACION GENERAL

### PRIMER ENCUENTRO NACIONAL SOBRE POLITICA TERRITORIAL

Realizado del 13 al 16 de octubre de 1986



El espacio regional y urbano, el territorio en general, es el continente de las propuestas que se realizan para la sociedad que lo habita, según un modelo global que comprende aspectos económicos, sociales, culturales, y que responde a los objetivos políticos que para ella se tracen. Las modificaciones que se operan en el territorio reflejan aunque no siempre de manera sincrónica, los cambios producidos en esta concepción. Pero además, estas modificaciones son en gran medida meros resultados no planificados - ni muchas veces deseados - de procesos decisionales que tienen lugar en la cúpula del poder central, pero que afectan en sentido inverso - más hacia abajo y hacia la periferia - desde el hábitat cotidiano del habitante de los distintos niveles de asentamientos, pasando por el funcionamiento de éstos dentro de los sistemas urbanos y rurales provinciales, a sus relaciones en el espacio regional y nacional.

Es en este entendimiento que el Consejo Federal de Inversiones, como organismo técnico de las Provincias, convocó a todos sus Estados Miembros a un debate amplio y profundo sobre la problemática territorial, con el objeto de aunar criterios que permitan definir políticas e instrumentos comunes, salvando las instancias de las iniciativas o consultas aisladas para articular respuestas comunes e integradas en el marco nacional.

El Consejo entiende que, encuentros como estos, contribuirán a una verdadera y auténtica, práctica descentralizadora, tanto en el trazado de futuras políticas, cuanto en la sanción de instrumentos jurídico-administrativos que la hagan viables, así como a la sistematización de las propuestas y opiniones del conjunto del país sobre los distintos proyectos que ya se hallan en consideración del Poder Legislativo Nacional

## CONGRESO NACIONAL DE FEDERALISMO

El 22 de noviembre de 1986 se cumplió el Bicentenario del nacimiento del Brigadier General Estanislao López. La provincia de Santa Fe le rindió homenaje ofreciendo a las Provincias un ámbito para discutir sobre el presente y el futuro del federalismo en el país, a través de las tendencias estructurales que se manifiestan en áreas claves de nuestra realidad.

El C.N. de Federalismo se realizó del 18 al 21 de noviembre del año pasado con un amplio programa de actividades que cubría trabajo de comisiones por áreas temáticas y conferencias. Las ponencias y trabajos presentados junto a las conclusiones se encuentran en trámite de publicación. Los interesados pueden dirigirse a la Secretaría de Planeamiento, Casa de Gobierno, Planta Baja -3000- Provincia de Santa Fe - TE: 042-23875 y 042-22562.

### COMISION ORGANIZADORA

Presidente:

Dr. JORGE R. FERNANDEZ

Comité Coordinador Técnico:

Dr. HORACIO ROSATTI

Dr. JOSE BENVENUTTI

C.P.N. RICARDO OLIVERA

Dr. JULIO DE ZAN

Prof. PATRICIA VASCONI

Dr. LUCIANO LEIVA

Dr. ANIBAL ERBETTA

Prof. HORACIO COLOMBERO

Arq. OSCAR MOLINA

Arq. HUMBERTO TERRIZZANO

### PROGRAMA DE ACTIVIDADES:

MARTES 18-11-86

- Acto Inaugural.

Conferencia. Las raíces históricas del Federalismo.

MIÉRCOLES 19-11-86

Trabajo de Comisiones.

Conferencia. La filosofía política del federalismo.

Panel. Estructura Institucional y funcionamiento federal.

Panel. La distribución de competencias en el Estado Federal argentino.

JUEVES 20-11-86

Panel. Federalismo y Cultura.

Panel. El federalismo económico y la modernidad.

Trabajo de Comisiones.

Panel. Territorio y Federalismo.

VIERNES 21-11-86

Trabajo de Comisiones.

Trabajo de Comisiones. Elaboración de Conclusiones.

Plenario. Conclusiones y recomendaciones.

### COMISIONES Y TEMARIOS:

COMISION A:

Territorio y Federalismo.

Temario:

1. Configuración físico-espacial del territorio argentino.
2. Federalismo y Territorio Nacional.
3. Ordenamiento Territorial y federalismo.
4. Políticas de integración y desarrollo regional.

COMISION B:

Las estructuras políticas-institucionales y el federalismo.

Temario:

1. Estructura y funcionamiento federales:
  - 1.1. Los gobernadores como agentes naturales de la Nación.
  - 1.2. La cuestión "Capital de la República".
  - 1.3. Alcance y límite de la intervención federal.
  - 1.4. Lugares sujetos a jurisdicción federal y autonomía territorial de las provincias.
  - 1.5. La representación senatorial.
  - 1.6. El control de constitucionalidad en sedes nacionales y provinciales.
2. Distribución de competencias.
  - 2.1. Alcance y límites del constitucionalismo provincial a la luz del nuevo ciclo constituyente.
  - 2.2. Organismos regionales.
  - 2.3. Convenios de las provincias con estados extranjeros. Problemática.
  - 2.4. La dinámica impositiva (constitución formal y constitución real).
  - 2.5. Análisis puntual de la distribución de competencias Nación - Provincias en los albores del siglo XXI.

**COMISION C:**

**Federalismo y Economía.**

**Temario:**

1. Las economías regionales.
2. Comercio exterior.
3. Rol de las empresas del Estado.
4. Coparticipación federal.
5. El federalismo como medio de integración económica.

**COMISION D:**

**Estructuras sociales y federalismo**

**Temario:**

1. Federalismo, demografía y distribución territorial de la población.
2. Federalismo y grupos sociales.
3. Organizaciones comunitarias y federalismo.
4. Condiciones sociales para una práctica del federalismo.

**COMISION E:**

**Integración latinoamericana y federalismo**

**Temario:**

1. Integración latinoamericana: condiciones políticas, económicas y sociales.
2. Los modelos multilaterales y la integración a través de acuerdos parciales.
3. Consecuencias de la integración y su relación con la regionalización del país.

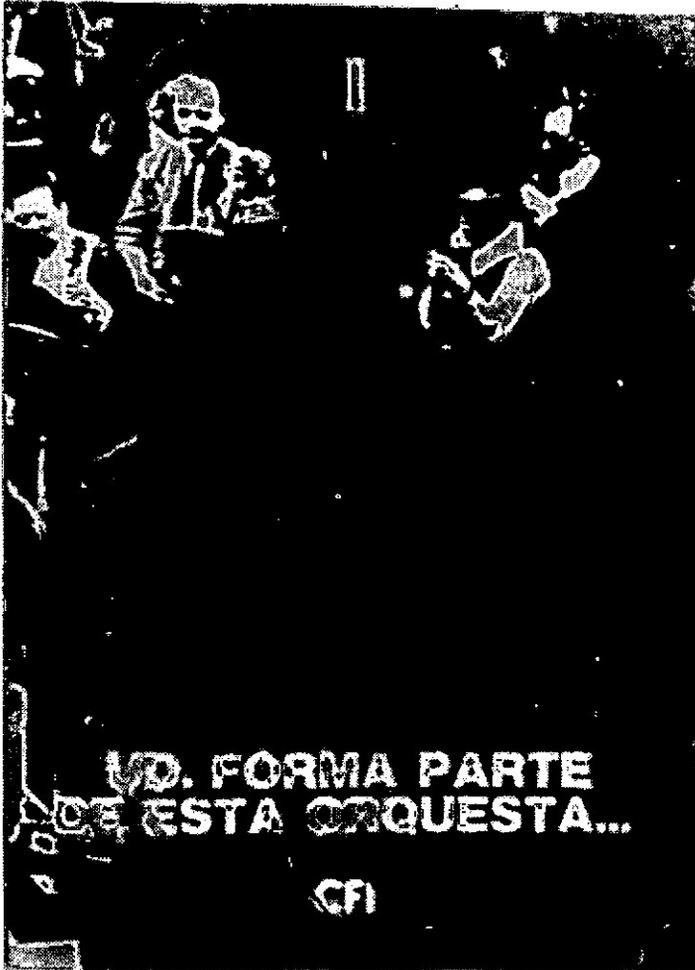
**COMISION F:**

**Cultura y federalismo**

**Temario:**

1. Caracterización de las regiones culturales argentinas y sus diversas manifestaciones.
2. Cultura popular, cultura regional y cultura nacional.
3. Diversas políticas culturales: centralismo y proyectos de descentralización en la difusión cultural.

**PUBLICACIONES**



**BOLETIN INFORMATIVO  
CFI**

(de aparición mensual)

**USTÉ FORMA PARTE DE ESTA  
ORQUESTA ...**

**CONTENIDO:**

- . Perspectivas de reindustrialización y sus determinantes regionales.
- . Qué queremos saber?
- . Cooperación Horizontal.
- . Informe de la Mesa de Planificación.
- . Programa de Desarrollo Municipal.
- . Subsistema Federal de Proyectos.
- . Metropolización en las Provincias Argentinas.
- . Metrópolis y su Cultura del Medio Ambiente.

- . Transporte.
- . Accionar del CFI en el sector Minero.
- . Primer Encuentro Nacional de Política Territorial.

... un organismo técnico, después de todo, se parece a una orquesta en la medida que su buen desempeño depende del aporte que cada uno de sus integrantes haga a la tarea común con iniciativa e imaginación.

000000000

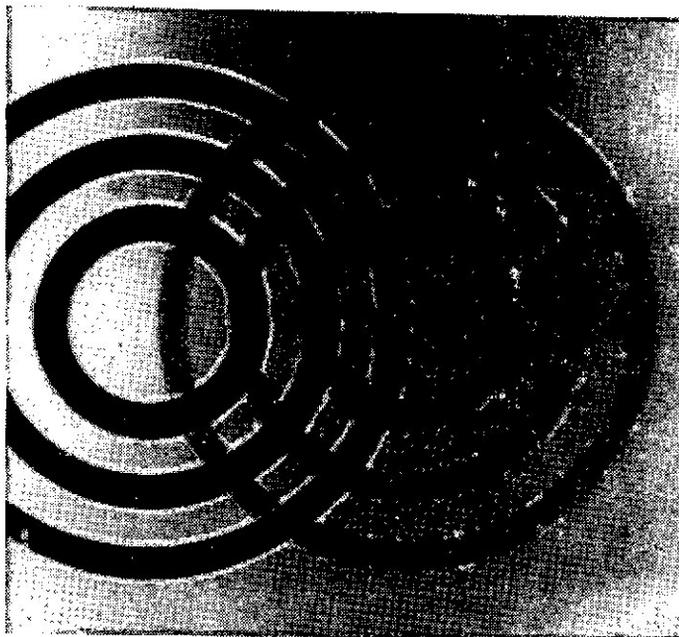
**CFI**

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

DIRECCION DE INFORMACION  
AREA. CENTRO DE DOCUMENTACION

# información

BIBLIOGRAFICA



## BOLETIN DE INFORMACION BIBLIOGRAFICA

(de aparición mensual).

### SELECCION DE MATERIAL INGRESADO EN EL FONDO DOCUMENTAL

#### INDICE DE SECCIONES:

- INDICE TEMATICO DE OBRAS INCORPORADAS
- SELECCION DE OBRAS INCORPORADAS
- CONGRESOS - JORNADAS - REUNIONES

- NOTAS - COMENTARIOS DE OBRAS
- RESUMENES DE TRABAJOS
- LISTADO TEMATICO DE TITULOS DE PUBLICACIONES PERIODICAS RECIBIDAS
- SELECCION DE INDICES DE PUBLICACIONES PERIODICAS RECIBIDAS