



1721

34446

**ENCUENTROS REGIONALES DE MUNICIPIOS  
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL**

17-18 Feb 1989, San Juan  
4-5 abril 1989 Formosa  
14-15 mayo 1989 Salta



A3  
2.47  
F.3113  
N 241

**AUTORIDADES DEL:  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE GOBERNADORES.  
E INTENDENTE DE LA  
CIUDAD DE BUENOS AIRES  
GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA  
DR. CARLOS SAUL MENEM**

**JUNTA PERMANENTE**

**SECRETARIO GENERAL:  
ING. JUAN JOSE CIACERA**

**DIRECCION DE PROYECTOS:  
ING. MARTA VELAZQUEZ CAO**

**AREA DE CONTROL DE GESTION Y COORDINACION REGIONAL  
PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL (PRODEMUN )  
ING. RAMIRO JUAN OTERO**

1989

PROLOGO

Los Encuentros Regionales de Municipios para el Desarrollo Económico-Social que este Consejo organiza, me sugieren transcribir aquí algunos de los conceptos que reflejara en oportunidad de dar a conocer mi documento sobre "Re federalización y Desarrollo".

La importancia del federalismo, la descentralización y las relaciones inter gubernamentales es mayor que en épocas anteriores. La necesidad de descen - tralizar para modernizar nuestro país no admite mayores discusiones y, en mi opinión, constituye uno de los grandes desafíos que nos toca enfrentar.

Acerca de este tema puede afirmarse que existe bastante consenso. Los traba - jos de investigación realizados sobre la modernización en el país y el ex - tranjero ponen ahora mayor acento sobre la necesidad de incorporar plenamen - te a las provincias y municipios en los procesos políticos y administrati - vos.

Las dificultades ocasionadas por la excesiva centralización administrativa del Estado Argentino y los desequilibrios poblacionales son solo algunas consecuencias de la centralización existente. A esto podrían agregarse las riquezas no utilizadas debido al aislamiento físico que sufren vastas regio - nes del país.

En este sentido, el fortalecimiento de los gobiernos locales no debe conce - birse como una concesión folklórica hecha por el país a su tradición polí - tica y menos aún como una propuesta que puede debilitar la capacidad de gestión de sus instituciones públicas. Todo lo contrario, la participación activa de las regiones, las provincias y los municipios en la preparación, la implementación y la evaluación de la política nacional, constituye un requisito fundamental sin el cual el sistema político de nuestro país difí - cilmente pueda hacer frente con éxito a la crisis actual.

La refederalización y la descentralización de la Argentina, entonces, es un proceso necesario para facilitarle al Estado un desempeño adecuado, independientemente de las preferencias sectoriales de las administraciones de turno. Un plan de gobierno popular y participativo solo es posible en un marco más descentralizado que el actual. Este tema antecede incluso a cualquier discusión sobre cuales son los niveles de estatismo más adecuados para la Argentina.

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.

Sin embargo, es igualmente cierto que muchas veces no se percibe con igual claridad lo que dicha tarea implica, sobre todo cuando se trata de precisar por un lado, los requisitos que el proceso de descentralización debe satisfacer para producir los resultados deseados; por el otro, las responsabilidades de cada uno en esta empresa nacional.

En relación al primero de los puntos, y sin entrar en mayores detalles, vale la pena realizar tres reflexiones generales:

Primero: La implantación de un modelo descentralizado de país no puede limitarse a desconcentrar los procesos de implementación de políticas sectoriales (ejemplo: educación o energía), dado que también debe incluir las denominadas actividades motoras del Estado (es decir, aquellas que afectan al país en su totalidad, como la planificación y la presupuestación de la política nacional).

Este primer aspecto es muy importante. La experiencia de los últimos años indica en forma bastante inequívoca las limitaciones propias de la concepción

ción clásica de la planificación, vigente hasta hace no mucho tiempo, y caracterizada por una fuerte tendencia hacia la centralización operativa de muchas actividades claves en cualquier proceso decisorio.

La experiencia de la planificación así concebida no produjo los resultados esperados. Muchas veces se burocratizaron más que racionalizaron los problemas de gobierno.

No se trata de desconocer la importancia de la planificación como mecanismo ordenador de la gestión gubernamental, ni su especial relevancia para las sociedades modernas cuyo desenvolvimiento requiere procesos complejos política y administrativamente. Por el contrario, aquí se rescata la necesidad de actualizar el concepto de planificación, reconociendo la necesidad de participación de provincias y municipios en forma más intensa que hasta el presente.

Lejos de centralizar la gestión de gobierno, la tecnología moderna pone a disposición de la sociedad mecanismos idóneos y posibilidades muy concretas para que los pueblos puedan manejar sus asuntos públicos democráticamente.

Los sistemas de información más avanzados permiten y recomiendan la participación de agentes e instituciones dispersas geográficamente, permitiendo así la inserción efectiva de estructuras municipales en áreas de gestión gubernamentales que antes, por razones técnicas, les estaba vedada<sup>s</sup>. Este es un aspecto de la modernidad no siempre valorado convenientemente en nuestro país.

En resumen, cuando en un país la planificación de los grandes objetivos nacionales se centraliza, difícilmente pueda lograrse un uso pleno de su geografía mediante el simple traslado físico de unidades burocráticas y productoras de bienes. Esta última situación lejos de producir los efectos deseados muchas veces también provoca duplicaciones de tareas administrativas y mayores dificultades de todo tipo.

Segundo: El punto anterior me mueve a realizar una reflexión complementaria: la descentralización administrativa solo es posible cuando está acompañada por una descentralización política similar..

Una provincia, para ser eficaz, necesita tanto de industrias locales como de una legislatura con autonomía y posibilidades de decisión. Se trata de reemplazar una concepción residualista del federalismo, según la cual se procura asegurarle a los gobiernos locales un mínimo de autonomía mediante cláusulas que limiten la esfera de influencia de los gobiernos nacionales (cosa difícilmente practicable en un contexto moderno), por una más positiva que facilite una inserción fluida y efectiva de aquellos en las grandes decisiones nacionales.

Esta dimensión del problema analizado 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 un mecanismo 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 protagonista de un proyecto de modernización y desarrollo que el estado nacional por si sólo no fué capaz de lograr en las últimas décadas.

Finalmente, el proceso de descentralización necesita estar respaldado por un conocimiento pormenorizado de las características propias del país en el que se pretende ponerlo en práctica.

Para esto es necesario contar con un diagnóstico adecuado de la realidad nacional y sus variaciones regionales. Dificilmente los gobiernos locales pueden expandir sus roles y ejercer una influencia política acorde a las actuales circunstancias si no se dispone del conocimiento requerido para poner en práctica las modificaciones brevemente enumeradas en un párrafo anterior.

Esto también supone un desafío muy grande para todos nosotros, pues significa continuar y complementar los trabajos realizados hasta el presente (sobre aspectos relacionados con problemas de infraestructura y actividades sectoriales) con otros que también incluyan estudios de los elementos institucionales de las provincias y los municipios. Lamentablemente en relación con este último aspecto también es mucho lo que hay que innovar en la República Argentina.

Ing. Juan José CIACERA.

## INTRODUCCION

En el contexto de lo anteriormente expresado por la Secretaría General, se creó el Programa de Desarrollo Municipal cuyo objetivo central es "Contribuir al fortalecimiento de los Municipios de la Provincia para aumentar su capacidad de atención a las necesidades básicas de sus habitantes, propiciar la participación local, mejorar la gestión y propender a la afirmación de la democracia, consolidación del federalismo y descentralización del País".

En tal sentido y a través de la experiencia acumulada, se pudo constatar la real vocación de los gobiernos locales de participar en la formulación de Políticas de Desarrollo Económico-Social.

A fin de canalizar estas inquietudes el Programa de Desarrollo Municipal y la Dirección de Proyectos del Organismo, encararon la Organización de los "Encuentros Regionales de Municipios para el Desarrollo Económico-Social", tendientes a:

1. Generar un sistema de trabajo (Provincia-Municipio-C.F.I), en donde el intercambio de experiencias e información, permita avanzar en la definición de una estrategia de Desarrollo Municipal, explicitada en Políticas y Programas de Inversión, formulados sobre la base del Inventario de Ideas-Proyectos existentes a nivel local. Esta estrategia, producto del consenso, podrá constituir la Propuesta que, a nivel Municipal, con la participación de los Gobiernos Provinciales y la Colaboración del C.F.I., se elevará al Poder Ejecutivo Nacional, para incorporar al Plan del próximo Gobierno Constitucional.

- 2 . Constituir un ámbito de reflexión sobre los ejes temáticos que se detallan a continuación y en el convencimiento que los avances conceptuales que se logren, constituirán un aporte invaluable para hacer realidad el Proceso Participativo de Planificación:

X . Mobilización Productiva

Es necesario enfrentar la mentalidad y la práctica especulativa, generando alternativas productivas, aplicables a nivel provincial, microrregional y municipal.

Se debe impulsar una estrategia de desarrollo desde los municipios y las microrregiones, porque la movilización de los sectores sociales que hoy se encuentran marginados, ejercerá un efecto positivo para la movilización productiva del resto de la sociedad.

Juegan un papel fundamental, los pequeños proyectos productivos, generalmente con base familiar, o microempresas, no como emprendimientos aislados, sino cuando se despliegan en cooperativas de pequeños productores o asociados en cadenas productivas estructuradas en forma solidarias.

+ . Mejoramiento de la calidad de vida

El concepto de calidad de vida relaciona las necesidades populares y su satisfacción, la producción de bienes y servicios y su distribución.

La calidad de vida es una situación definida por los mismos que la viven, y en tal sentido este concepto sienta las bases para la regional

lización de las necesidades sociales y de sus formas de satisfacción.

Este concepto arroja luz sobre ámbitos específicos de la vida cotidiana tales como:

El trabajo, la nutrición, el habitat, la recreación y el tiempo libre, la salud, la comunicación y la tecnología..

. Fortalecimiento de las Relaciones Institucionales

La descentralización de las decisiones debe abarcar la reformulación de los vínculos Nación-Provincias, Provincias-Municipalidades y Municipalidades-Organizaciones Intermedias de la sociedad, y esto es solo posible mediante la participación.

Es necesario además que los Municipios entre sí y a través de acciones solidarias multipliquen los escasos recursos con los que generalmente cuentan para enfrentar crecientes demandas.

Esta acción intermunicipal confluira en la definición de unidades microrregionales, verdaderas zonas de integración económico-social a los que se deben inducir unificando diferentes criterios políticos-administrativos en mérito a soluciones concretas. Cada una de estas zonas presentara una homogenea aptitud para el crecimiento y potenciara la explotación local y la reactivación regional.

El C.F.I. es conciente del desafio que significa esta iniciativa ya que la misma plantea el incursionar en ámbitos de trabajos no convencionales, en donde la experiencia es parcial y dispersa.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

No obstante ello se encara su realización en el convencimiento de que sera acompañado por los mejores esfuerzos de los equipos provinciales y municipales, ya que su objetivo trasciende el producto técnico para conformar una verdadera obra político-institucional.

Ing. Ramiro Juan OTERO

Ing. Marta VELAZQUEZ CAO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

MOVILIZACION PRODUCTIVA  
DESDE LOS MUNICIPIOS  
Y LAS MICROREGIONES

CRISTINA ANDREU  
ANIBAL BARRETO  
BERNARDO LISCHINSKY

EL CONTEXTO ECONOMICO COMO CONDICIONANTE DE UNA ESTRATEGIA DE  
CRECIMIENTO

El modelo de desarrollo económico nacional se ha caracterizado por la convivencia de formas duales en el proceso de producción.

Se mantienen complejos industriales marcados por el oligopolio-monopolio, caracterizado por los incrementos de productividad e intensidad propios de la industrialización de punta junto a pequeñas y medianas empresas que tienen baja proporción capital producto y ambas se desarrollan sin que ninguna pueda asumir rol dominante. Es decir la estructura productiva nacional se caracteriza por grandes empresas públicas y privadas que constituyen oligopolio y por una amplia diversificación de pequeñas y medianas unidades. Estas han perdido autonomía a partir de la acentuación del proceso de concentración y centralización operada a partir de 1976.

Esta característica que se ha promovido en períodos de expansión económica hoy se hallan fuertemente condicionadas por las restricciones en el ciclo de formación de capital ya que las tasas de interés de referencia no garantizan la decisión del inversor en intervenir en su rotación productiva. Es así que el trabajo productivo depende de la circulación del capital dinerario, es decir somete a los empresarios productivos a la banca comercial.

La dificultad de obtener una porción equitativa en la distribución del ingreso de parte del capital productivo frente al capital puramente financiero lleva a potenciar los rasgos de destrucción y de reconversión al proceso de producción.

Esto hace pensar que es sumamente dificultoso sino imposible, salir de la crisis por el simple impulso de los mecanismos de mercado, sino existe un cambio estructural en los mecanismos de producción del capital.

Es necesario para rebatir las actuales formas de destrucción y desvalorización del capital, generar propuestas de financiamiento y estos deben ser una "inducción" externa al ciclo particular de rotación.

En las actuales circunstancias, estas acciones deben requerir, según los expertos en el análisis de esta temática (1) la intervención:

- a) El Estado, mediante la utilización de su propio gasto, como poder de compra, crédito, actividad empresarial mixta, modificaciones tributarias y jurídicas, políticas salariales, además del efecto de su rol en la forma de acumulación nacional.
- b) Inversión externa, en proyectos de desarrollo que incrementan la acumulación nacional.
- c) El retorno de los capitales dolarizados como moneda crédito dentro del espacio de reproducción nacional.

Es alrededor de estas tres posibilidades que deben impulsarse estrategias de inducción económica.

No resulta entonces, sorprendente que sean el centro del debate ideológico con respecto al rol que deben cumplir en la actual circunstancia. Tal la definición del rol social del Estado según el paradigma de Bienestar o protagónico, frente al modelo neo liberal de promoción de privatizaciones y desregulación. Es necesario entonces incorporar la defensa del papel del Estado, como capitalista colectivo, que ordena la distribución del ingreso y distribuye el excedente. En esta nueva situación social donde se imponen las condiciones de nuestra inserción en la crisis internacional, el Estado debe definir las relaciones entre lo público y lo privado.

---

(1) Burkun Mario - Formas de financiamiento, decisión de inversión y acumulación del capital en la Argentina actual - IIPAS - Bs. As. 1988.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

En cuanto a las posibilidades de financiamiento externo, este sólo aparece cuando los proyectos se encuentran avalados por el sector público. Tal es la forma que presentan los financiamientos otorgados por el BID, Banco Mundial, NN VV o garantidos por sus propios gobiernos como el caso de los inversores españoles, italianos, etc.

La tercera alternativa, la obtención de activos financieros nacionales en el exterior, es aún más mediata porque depende de las ventajas de refinanciación de pasivos, o ventajas impositivas o de capitalización que les ofrezca el Estado Nacional, con la cual es incierto su carácter de inversión real o gerencia (2).

EL ROL DEL ESTADO COMO IMPULSOR DE UNA ESTRATEGIA DE INDUCCION ECONOMICA

En la Argentina el desarrollo del capital privado estuvo sujeto a la redistribución del ingreso orientada por el Estado.

Ello ha vuelto esencial la incidencia que el Estado puede tener en situación de crisis financiera respecto al gasto público y déficit de la Tesorería. Pero modificar la forma de crecimiento de la inversión productiva para que no dependa de la regulación Estatal también lo libraría de su papel de motor y orientador de la inversión.

Si se retirara como inversor, en proyectos de infraestructura industrial o económica, resentiría la magnitud de la inversión productiva, originando cuellos de crecimiento a la evolución industrial ya que difícilmente el inversor individual privado pueda reemplazarlo.

Si se retira de su rol comprador en el mercado nacional deprime la capacidad de circulación de bienes por la incidencia de su volumen.

Si se deja su rol de regulador del comercio exterior, deja el producto nacional a colocar en condiciones de competitividad salvaje con la competencia internacional, es esta una operación en sentido inversa a la que operan todos los Estados desarrollados o Entes continentales del mundo del Norte, Oeste y del Este, acentuando los rasgos negativos que desestiman la inversión individual frente al proceso de especulación financiera del sistema.

En esta situación de claro avance del capital dinerario opera una desvaloración creciente del capital productivo y esto puede impulsar un proceso de reinversión ligado a la concentración del capital. Las empresas en quiebra o la adquisición de activos inmobili-

zados, que pueden ser reconvertidos y adecuados con la incorporación de tecnología, son oportunidades típicas de avance de capital.

Si el Estado se retira de su papel garante de la acumulación mediante el financiamiento a la inversión de baja rentabilidad en el corto plazo, la inversión productiva se reduce.

Esta situación ha generado en la última década una suerte de complejos socio culturales denominado "cultura de la especulación" que opera como freno motivacional y estructural en el desarrollo de un sistema basado en la movilidad y la productividad socio-económica.

Es por ello que cualquier estrategia de impulso, en las condiciones actuales desvalorizadoras del capital productivo, debe requerir una clara definición del Estado acerca de su rol de orientador de las políticas de regulación económica a través de su poder de compra y orientador del crédito.

Es clara que toda discusión acerca del rol de los principales actores sociales, Estado-instituciones intermedias, organizaciones populares, debe tener en cuenta también el rol de coordinación y representatividad que ellos deben obtener en la redefinición del mundo social.

LAS IMPLICANCIAS SOCIALES DE LA SITUACION RECESIVA

También es evidente que esta caracterización de las políticas económicas tiene sus claras relaciones con la situación de las fuerzas sociales.

La estrategia de sobredimensionamiento del capital financiero en contraposición al crecimiento productivo ha producido cambios importantes dentro del modelo social.

Ha decrecido en valores significativos la fuerza de trabajo dependiente y sindicalizada. El cuentapropismo como categoría ocupacional no ha sido como en el período expansivo 1960-1975, un indicador de crecimiento industrial segmentado, sino casi exclusivamente tercerista, no eficiente que encubre subocupación productiva. Esta condición de depresión de la fuerza de trabajo afecta directamente a los sectores más vulnerables es decir a los integrantes más jóvenes y a los socialmente en condiciones menos favorables, mujeres y sector masculino con menor calificación profesional.

Conforma el sector que genéricamente se denomina informal, y es designado por algunos autores, como privado no estructurado, que incluye la pequeña producción y el autoempleo. Llega a constituir el 34,9% de la población económicamente activa (3).

El repentino interés de los estudiosos por este segmento, se basa en razones económicas, ya que en la última década ha disminuído la expansión del empleo formal, y los ingresos medios.

Se considera que el sector informal está constituido por el excedente de fuerza de trabajo que no encuentra ocupación en el sector "moderno", lo que lo obliga a generar sus propias formas de ocupación caracterizables por su escasa o nula dotación de capital tanto física como humano, lo que deriva en tareas productivas

---

(3) Mora y Araujo Instituto de Estudios Contemporáneos - Bs. As. 1987.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

poco tecnificadas, de reducido tamaño, sin mayores requerimientos de capital con poca división del trabajo y diferenciación en la propiedad de los medios de producción (4).

Ha disminuído la cobertura de servicios médico asistenciales por obra social de la clase trabajadora y aumentado la demanda potencial de los servicios públicos de salud.

Ha crecido la marginalidad urbana y se ha depreciado el trabajo y la educación formal como forma de acceso y movilidad social.

El recurso que tradicionalmente utilizó la población marginada de este mercado de trabajo ha sido la migración hacia zonas más propicias en la pampa húmeda, y más recientemente hacia las ciudades del litoral patagónico, pero en los últimos años, al no poder seguir ofreciendo estas regiones oportunidades de trabajo, la migración se orienta preferentemente hacia el exterior, sobre todo de los jóvenes con calificación laboral.

Sin embargo, el grueso de la población joven permanece en el país, y su situación a mediados de 1988 era la siguiente, según estimaciones realizadas en base a datos no publicados provenientes del INDEC:

De los varones jóvenes entre 15 y 19 años, no tenían trabajo remunerado aproximadamente un 60%.

---

(4) Hintze Susana "Estado Microempresas e informalidad - Bs. As. 1988".

De las mujeres jóvenes entre 15 y 19 años, no tenían trabajo remunerado aproximadamente un 75%.

De los jóvenes entre 20 y 24 años no habían conseguido trabajo remunerado estable cerca del 21%.

De las jóvenes entre 20 y 24 años, no habían conseguido trabajo remunerado estable cerca del 57%.

De los hombres entre 25 y 29 años, no habían conseguido trabajo remunerado estable cerca del 9%.

De las mujeres entre 25 y 29 años, no habían conseguido trabajo remunerado estable cerca del 53%.

Este cuadro nos muestra con suficiente claridad la situación de marginación de los jóvenes de ambos sexos y las mujeres en general, que solo logran alguna ventaja relativa entre los 20 y los 30 años, para luego ver disminuidas sus posibilidades de trabajo a casi la mitad, para el segmento comprendido entre los 30 y los 40 años.

La población expulsada del sistema productivo industrial y agropecuario (solamente asalariados) ascendería actualmente a unos 820.000 desocupados; a ellos se agregan unas 760.000 personas menores de 30 años y en su mayoría mujeres, que no han podido ingresar a la actividad remunerada. La población afectada por el subempleo ascendería a 2.000.000 aproximadamente. Es decir, que de una población potencialmente activa de unas 12.800.000 personas, cerca de 3.580.000 (28%) no tienen satisfechas sus necesidades básicas, comenzando por trabajo y salario.

Respuestas a la crisis

Como tales, observamos en la sociedad actual, diferentes comportamientos que tienen que ver con la historia de los actores y los sectores sociales mencionados anteriormente. Y es esa historia, precisamente, la que pesa con mayor gravitación en las respuestas emergentes, de allí la importancia de observarlas y valorarlas con especial cuidado.

Es nuestro interés poder registrar la mayor cantidad de respuestas, para estudiarlas, cotejarlas, y devolverlas a la comunidad en el marco de propuestas integradoras.

Los jóvenes, a los que se les ha vedado el ingreso a la actividad productiva, tratan de irrumpir en ella generando, muchas veces, iniciativas notables que tienen que ver con la imaginación y la creatividad aplicadas a pequeños proyectos industriales y comerciales, con base familiar o grupal. Lamentablemente, ni la sociedad en su conjunto ni los medios de difusión los pone de relieve de algún modo.

Podemos afirmar que la gran mayoría de ellos tiene conciencia de las causas reales que impiden su inserción laboral, sin embargo, son pocos aún los que consiguen resolver el problema de forma personal y satisfactoria. De todas maneras, estos son los que pueden mostrar a los demás un camino, cuando generan respuestas productivas.

En las mujeres mayores de 30 años y sin inserción laboral estable, se observan importantes iniciativas de producción o servicios que van desde vestimentas, alimentos, criaderos de pequeños animales, viveros, artesanías, pequeños talleres industriales de juguetes, confecciones textiles, reparación de artefactos eléctricos, golosinas, envases, soldaduras, encolados, y armado de muebles, servicios alimentarios, pero casi siempre ligados a las actividades familiares.

En la población expulsada del sistema productivo, se observa también una tendencia al "cuentapropismo" orientado preferentemente al comercio y otros servicios conectados a éste.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

Otra consecuencia fundamental del proceso de desindustrialización descrita ha sido el debilitamiento operado en las organizaciones sociales que representan las distintas formas de la fuerza de trabajo y los medianos y pequeños empresarios industriales y rurales, al disminuir el peso de esos sectores en el contexto global económico.

Esta contracción ha operado negativamente en el conjunto social por la función de integración y servicios que éstos efectúan. No puede pensarse una estrategia de impulso económico-social sin la intervención orgánica de todos los sectores involucrados.

Por tanto deben estar presentes las variadas formas de participación existentes (CGT, federaciones de micro pequeños y medianos empresarios, industriales, rurales, de la banca comercial, los servicios técnicos, etc. Ellos conformarán el espacio de intercambio y toma de decisiones concertados que hagan posible una estrategia viable de crecimiento socio-económico.

LAS MICROEMPRESAS: UNA POSIBILIDAD DE DINAMICA ECONOMICA

Esta desintegración del todo orgánico social operada por la política de desindustrialización ha influido el tipo de unidades económicas posibles de impulsar una estrategia productiva. Se suma además el impacto que ejercen los cambios operados a nivel mundial con respecto al avance de la tecnología sistemática -cibernética en el modo de producción así como las nuevas asignaciones de roles a las economías periféricas operadas a partir de la década del 70 a nivel mundial.

Ha variado el tamaño y las características orgánicas de las unidades económicas. Surgen en el actual contexto microunidades productivas domésticas o informales. Es necesario una estrategia que los impulse ya que son expresión de un extracto poblacional definido como de condiciones precarias y vulnerables. Su promoción puede adquirir características de estrategias de impacto social.

Las microunidades, aparecen como modalidades aptas para el desarrollo tecnológico de:

- a) rama de actividades tradicionales: las del vestido y la alimentación, carpintería, etc.
- b) encadenamientos a que dan lugar asentamientos industriales.
- c) actividades agropecuarias y elaboración de sus insumos en áreas rurales o suburbanas.

En casi todos los casos los bienes están dirigidos a ampliar el mercado interno, y en otros a la exportación.

Los hábitos de consumo y las innovaciones operadas en los mercados de producción, han generado una suerte de obstáculos crecientes a la producción en plantas de gran concentración.

"El gigantismo se muestra hoy en retirada, como tendencia a nivel de los emprendimientos empresariales (5)".

---

(5) Mercado Pedro R. en "Crisis crédito institucional y microempresa dinámica" (I.I.P.A.S.) Bs. As. 1988.

En el otro extremo de la escala surgen las "microempresas" en los que predominan estrategias de sobrevivencia de la fuerza de trabajo desocupada.

Pero entre ellas también puede distinguirse un segmento que algunos autores denominan "microempresas dinámicas o sector microempresarial dinámico" (6) que despliegan un comportamiento de viabilidad económica, con tendencia a la innovación tecnológica, flexibilidad y polivalencia de oferta con capacidad de generación de empleo a bajo costo y de manejo de crédito institucional.

La forma jurídica que pueden adoptar es variada: sociedades comerciales, cooperativas, empresas nominales y asociaciones civiles no comerciales, etc.

Interesa destacar que pueden potencialmente desplegar una estrategia de resistencia a las crisis (generación de empleo a bajo costo) junto a otros de iniciativa económica, que con el apoyo institucional apropiado puedan insertarse en la lógica reproductiva que permita un proceso de acumulación e integración horizontal de efectos de expansión.

Por supuesto la situación del contexto global condiciona su desenvolvimiento. La generación de unidades microempresariales de los países del primer mundo se produce desde arriba por descentralización lo que permite su articulación dinámica, brindándole acceso al capital, al mercado y la tecnología.

En nuestros países, ellas surgen desde abajo con escasa o nula oportunidad de acceso al capital e ingresos bajos (7).

---

(6) Colman Oscar "Promoción Industrial agentes productivos políticas de promoción en la Provincia de Buenos Aires 1988".

(7) Hintze Susana op. cit.

EL MUNICIPIO Y LAS POLITICAS ECONOMICAS

Los municipios como primer receptor de las necesidades y problemas ciudadanos no han permanecido al margen de esta situación de crisis del sistema económico; sus presupuestos se han reducido en términos reales, han visto achicar su base impositiva y han sentido golpear al desempleado a su puerta. Sin embargo ni los municipios, ni la nación en su conjunto han podido enfrentar con políticas económicas precisas esta situación. En general, las finanzas municipales se han tratado de manejar ajustando los gastos a los pocos recursos existentes. Al desempleo se lo trató de combatir en muchos casos aumentando el plantel de personal, pero sin poder dar una solución definitiva al problema. A su vez para poder hacer frente a los gastos salariales, hubo que reducir sensiblemente la obra pública, yendo en detrimento de la calidad de vida.

Esta es la problemática actual, una de las más difíciles por la que ha atravesado el país en su historia. En la búsqueda de soluciones es que proponemos la participación activa de los municipios en la realidad económica que está en su ámbito de acción, y en este sentido que se inicien o refuercen políticas que:

- a) impulsen la inversión productiva.
- b) movilicen los recursos humanos y materiales existentes para la producción.
- c) generen empleo a partir del estímulo a la creación y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas.

Estas propuestas no significan que el municipio se haga cargo de emprendimientos de tipo productivo, sino que por el contrario, sea el que impulse con políticas adecuadas a los pequeños y medianos empresarios, pequeños productores, cuentrapropistas, cooperativas y grupos de trabajadores, a invertir, a producir más y mejor aumentando así la producción y la productividad satisfaciendo por ende de mejor manera las necesidades de la comunidad.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Se debe distinguir en este sentido, la administración de la hacienda pública, de la política económica que el municipio pueda desarrollar. Un municipio, por ejemplo, que mantenga sus gastos o egresos iguales a sus ingresos realiza una buena administración más allá de que en el mismo existan desempleados, familias sin vivienda, la atención sanitaria sea deficiente o las escuelas escasas. Esta era la típica administración conservadora o militar que tenía por objetivo el equilibrio de las cuentas presupuestarias, ya hacer eso, "una buena administración" sin tener que esperar la ratificación de la gestión a través del voto de los ciudadanos.

Sin embargo, las exigencias de la realidad actual llevan al municipio a tener que dar respuesta a toda la problemática de la vida de la comuna, y de esta manera también a plantear políticas o cursos de acción que dinamicen la actividad económica de las unidades productivas que se encuentran en el municipio, para que impulsen la inversión, aumenten la producción, generen empleo productivo.

Esta participación del municipio en la problemática económica es un elemento más de un proceso de descentralización y regionalización. Pero descentralización no significa que aumenten las obligaciones de los municipios sin una distribución acorde de los recursos financieros.

El fortalecimiento del municipio será finalmente el resultado de una mejor participación de sus habitantes en la búsqueda de soluciones a sus problemas en forma conjunta con las autoridades democráticamente elegidas, pero en nada se avanzará si al municipio se pretende trasladar el peso del pago de la deuda externa e interna y la crisis general del sistema económico.

Políticas de impulso a la inversión productiva

La inversión es la forma en que se acumula riqueza. La inversión en máquinas, herramientas, instalaciones, equipos, infraestructura, educación es la manera en que se forma un stock de capital (humano y material) que permite que con máquinas, materias primas y trabajo la producción se pueda realizar.

En nuestro país la inversión productiva viene cayendo desde hace varios años, el año pasado ni siquiera alcanzó a cubrir la amortización del capital instalado, lo que significó una desinversión neta. Es decir, que la base de capital productivo se redujo, en consecuencia también la producción se redujo y cada vez hay menos que repartir entre una población que crece en número y necesidades.

Frente a esta difícil situación la inversión especulativa aumenta. Crecen los depósitos en los bancos, la proliferación de bonos de todo tipo, y se profundiza el proceso de dolarización de nuestra economía.

Existe como se aprecia ahorro suficiente en el país (plazos fijos, bonos, dólares, etc.) es necesario que salga del circuito financiero-especulativo y se vuelque al circuito inversión-producción-empleo, es decir, lograr que el capital cumpla una función social y que contribuya al crecimiento y desarrollo del país. Es aquí donde el municipio tiene una función importante a cumplir: impulsar la inversión.

No se debe pensar en realizar grandes inversiones, muchas pequeñas inversiones pueden tener el mismo o mayor impacto económico. No se debe pensar tampoco en la búsqueda de grandes capitales, los ahorros de pequeños y medianos empresarios, de profesionales, de empleados y trabajadores o de grupos que se asocien van sumando grandes capitales.

Es necesario entonces identificar ideas de inversión, movilizar ahorros, incorporar capacidad gerencial y de trabajo, y comenzar un nuevo emprendimiento productivo o ampliar uno ya existente.

Existen en el ámbito municipal, personas, grupos o instituciones con ideas o proyectos sobre actividades productivas de diverso tipo a los que se puede apoyar, incentivar e impulsar. La municipalidad podría analizar la factibilidad de cada proyecto. Generalmente se carece de capital para llevarlo adelante pero también existen personas con el dinero suficiente que, como veíamos más arriba, lo tiene ya colocado en un banco, ya sea en moneda extranjera o en títulos.

A estas personas se podría interesar en las ideas o proyectos para que inviertan en ellos, la municipalidad actuaría en este caso de agente vinculante. Esta idea o proyecto, una vez probada su factibilidad, y conseguido el capital necesario para realizarla va a necesitar movilizar recursos humanos y materiales.

La municipalidad puede acelerar los trámites que permitan la ubicación de un terreno, conectar vendedores y compradores y facilitar la infraestructura necesaria para las actividades productivas, incluso puede llegar a tener un banco de empleo.

La obra pública ha sido siempre una fuente importante de reactivación de la economía municipal. La escasez de recursos se puede suplir con financiamiento interno o externo. Estas fuentes de ingresos deben ser analizadas adecuadamente para que el crédito no se convierta posteriormente en una pesada carga. Muchas obras pueden ser financiadas por los vecinos mismos evitando también que la carga sobre ellos sea excesiva.

Para analizar los recursos genuinos con que cuenta las finanzas municipales tenemos que tener en cuenta que los ingresos del total de los municipios del país son una parte ínfima del total na-

cional. En 1985 mientras los ingresos de los municipios representaba 1,64% del Producto Bruto Interno (PBI), los ingresos de la administración nacional y provinciales sumaban 29,44% del PBI. En 1960 esos ingresos significaban 1,74% del PBI mientras que los ingresos de la administración central y provinciales era de 16,53% del PBI. (El gasto público en la Argentina 1960-1985 FIEL, junio 1987).

Queda sin embargo mucho por hacer en el terreno fiscal donde la imposibilidad de los municipios de cobrar impuestos dificulta el establecimiento de un sistema fiscal adecuado y más equitativo.

Para inversiones en obras públicas de envergadura se pueden combinar las acciones con otros municipios que se encuentren en la microregión y tramitar así el apoyo del banco provincial o regional o de bancos nacionales.

Es importante tener claro que si existen planes de inversión, y se realizan proyectos adecuados es factible conseguir financiación apropiada en alguna institución local, nacional o internacional e incluso movilizar ahorro privado local.

#### Movilizar los recursos humanos y materiales existentes para la producción

La producción industrial y el producto bruto por habitante vienen registrando valores iguales a los de 20 años atrás. En esa época nuestro producto industrial era el doble que el de Brasil, actualmente ellos producen más del doble de lo que nuestro país produce y se han convertido en la séptima potencia industrial del mundo. No vamos a analizar lo que ha ocurrido en estos años, pero si se hace necesario pasar de una economía estancada y en decadencia que margina y desocupa a una economía que absorba empleo y aproveche las potencialidades de las que nuestro país fue dotado.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La movilización de los recursos humanos y materiales tiene por objeto que la producción se expanda vigorosa y sostenidamente reactivando las fuentes de trabajo y recuperando los mercados, en primer lugar el mercado interno donde más de la mitad de los argentinos, los más empobrecidos, ven insatisfechas sus necesidades fundamentales. Es dar oportunidades de empleo a aquellos jóvenes y profesionales que tienen que abandonar su terruño o el país en busca de mejores oportunidades, o los que estando mejor capacitados tienen que manejar un taxi para subsistir o aquel hombre que para trabajar necesita de herramientas o de un stock de materias primas y no las tiene. Y también movilizar los recursos humanos y materiales es unir esa capacidad productiva instalada que se encuentra ociosa, con el ahorro existente y con los desempleados con ganas de trabajar para reanudar así el proceso productivo.

Movilizar los recursos materiales significa que la riqueza que se produce en el municipio se vea incrementada.

Ya sea que tanto la producción agrícola-ganadera, como industrial o minera aumente, como así también las actividades comerciales y otros servicios, impulsando del mismo modo, en aquellos municipios en que sea posible, el turismo.

No hay duda que un recurso importante a movilizar es el financiero.

En muchos casos los individuos de un municipio tienen ahorros en los bancos que se canalizan a otros destinos, es decir, que el crédito que el banco vuelca al municipio es menor a los ahorros que recibe. En otros casos los ahorros están en algún lugar seguro de la casa convertidos en dólares o en algún otro activo financiero. El municipio puede relacionar, a aquellos que quieren realizar proyectos productivos con aquéllos que tienen los fondos necesarios para que todos hagan un buen negocio.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La movilización productiva en última instancia significa eso, que todos hagan un buen negocio, que nadie pierda plata. Que el productor produzca más y mejor, que el ahorrista que invierte en producción se vea recompensado, que el desempleado pase a tener un buen sueldo, que el comerciante aumente sus ventas, la municipalidad sus ingresos y el país en general que crezca y se desarrolle.

Las fuentes de financiación distintas al ahorro privado deben ser relevadas y conocidas por el municipio, entre otros los créditos especiales de organismos internacionales y nacionales, públicos y privados.

La movilización de recursos humanos significa potenciar la capacidad de cada uno y el aporte que cada cual puede brindar a la sociedad. Para ello no sólo es necesario preparar y formar técnicos, profesionales y empresarios sino también darles a los jóvenes la oportunidad que merecen incorporando a la juventud a la cultura del trabajo.

Esta movilización de recursos que se propone debe alcanzar también a los organismos nacionales y provinciales que se encuentran en el municipio. Allí donde existen extensionistas agrícolas, y profesionales de diversas disciplinas sus tareas deben ser coordinadas con el municipio para que alcancen un máximo de eficiencia, de la misma manera, la relación con los organismos técnicos y financieros, nacionales y provinciales debe ser intensificada.

En esta propuesta de movilización productiva la información es un elemento importante. Información no es una computadora, es tener una red de fuentes de datos que nos permitan conocer la realidad para así plantear políticas adecuadas y posteriormente poder evaluar los resultados obtenidos. Es, por ejemplo, saber la cantidad de empresas que están radicadas en el municipio, su producción y el número de trabajadores con que cuentan para luego que las políticas de movilización se apliquen poder saber

cuántas nuevas empresas surgieron, cuánto aumentó la producción y cuántos puestos de trabajo se crearon.

Generar empleo de tipo productivo en micro, pequeñas y medianas empresas

Existen en los municipios innumerables empresas de todo tipo, grandes, medianas, pequeñas y micro que realizan una actividad económica ya sea de tipo primario como la agricultura, secundario como la industria o terciario como el comercio y la banca. El nivel de bienestar y de ingresos de los habitantes del municipio van a estar ligados al desarrollo y prosperidad de estas actividades. En la actualidad estas empresas sufren la situación económica general, están en muchos casos estancadas y como no crecen no pueden incorporar personal técnico o trabajadores. Como cada año el crecimiento demográfico incorpora a la población potencialmente activa 200.000 nuevos trabajadores, el número de desempleados cada año aumenta.

Se hace por tanto imperiosa la tarea de generar empleo productivo apoyando por un lado a las empresas existentes para que mejoren su gestión, su proceso productivo, su producto y sus ventas y por otro impulsar a aquellos que quieran comenzar una actividad productiva nueva para que la realicen.

Existen dos maneras por las que el municipio puede generar empleo sin aumentar el plantel de empleados o funcionarios, una es a través de la obra pública y la otra a partir del apoyo que brinde a las iniciativas productivas del sector privado.

Existen en este sentido numerosas experiencias que se vienen desarrollando en varias provincias y a nivel nacional. Tenemos el ejemplo de Empresa Joven de Mendoza, el Programa Llamcay de La Rioja, los emprendimientos productivos de Formosa, Chaco, Misiones entre otros. Estas experiencias impulsan y apoyan la formación

de pequeños emprendimientos productivos. Este apoyo comprende distintos aspectos, entre otros, la búsqueda de financiación, asistencia técnica, cursos de capacitación, apoyo en la comercialización.

Una tarea que se puede realizar a partir del municipio es la de incentivar la incorporación de tecnología.

Las empresas podrían aumentar la producción y la productividad del trabajo y se estaría contribuyendo también al fortalecimiento y la autonomía tecnológica de la industria nacional. Sin pensar en tecnologías de punta, hay todavía mucho por hacer, tanto en el sector agrícola, como agro-industrial e industrial. En el proceso de reconversión de estructuras productivas, en el desarrollo de tecnologías adecuadas y en la organización de los procesos de trabajo.

Una política de generación de empleo apunta a demás a frenar la migración de la población del municipio principalmente de los sectores más jóvenes y dinámicos, por otra parte, trabajo para los jóvenes significa además de darles un lugar en la sociedad, estimular el desarrollo de una cultura del trabajo evitando los males que la desocupación trae consigo: la vagancia, la delincuencia y la drogadicción.

Una forma indirecta de generar empleo es a través del apoyo a las actividades comerciales que se realizan en el municipio mejorando los canales de comercialización de insumos y productos eliminando la intermediación y logrando así mejores precios para los productores y los consumidores.

Se pueden favorecer también la formación de cadenas productivas entre unidades productivas locales. Por ejemplo: producción de cueros - curtiembres - fábrica de zapatos, carteras, valijas o ropa aumentando así el valor agregado de los productos de la región.

Posibles acciones a realizar

Desde el municipio se pueden realizar innumerables acciones que impulsen la inversión, la movilización de los recursos humanos y materiales y la generación de empleo.

Pero se debe tener en cuenta que estas acciones varían según las características específicas de cada comuna.

En primer lugar es necesario contar con una estructura específica para dicha tarea cuyo tamaño y organización dependerán lógicamente de las posibilidades de cada municipio.

Entre las posibles tareas propuestas para esta unidad se pueden mencionar las siguientes:

- Realizar un diagnóstico de la situación económica del municipio y su realidad productiva.

- Identificación de ideas y formulación de proyectos.

Es necesario relevar las distintas ideas sobre los proyectos o actividades productivas que se pueden realizar que existen en la comunidad, estudiar las mejores y preparar los proyectos correspondientes.

- Búsqueda de financiamiento.

Asegurar financiamiento especial que se ajuste a las necesidades, posibilidades y plazos de pago de cada proyecto.

Relevamiento de posibles fuentes de financiación, internas y externas, nacionales e internacionales.

- Reconocimiento de participantes y beneficiarios del proyecto.

Muchos emprendimientos productivos que se han realizado por parte del estado provincial o nacional no pudieron ponerse en marcha por no haber definido o encontrado los participantes o los beneficiarios.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

- Formación de organizaciones de productores que permitan mejorar los precios, buscar nuevos mercados, obtener líneas crediticias adecuadas, mejorar los sistemas productivos y lograr que sean partícipes de programas y sistemas vigentes.

- Relaciones institucionales.

Concertar con organismos nacionales, provinciales u otros municipios que tengan relación con alguna de las políticas propuestas para obtener apoyo o realizar acciones conjuntas.

- Asistencia para la creación de pequeñas, medianas y microempresas y estímulo a las existentes.

Esta política necesita de un relevamiento previo de las empresas existentes y de la orientación productiva que se les puede dar a las nuevas empresas que se creen, para ello serán necesarios estudios de mercado en áreas específicas. Otras actividades de asistencia que se pueden mencionar comprenden:

. Facilidades a la comercialización. Establecer canales en que se facilite el funcionamiento de los distintos mercados tanto de insumos como de productos elaborados.

. Asistencia técnica.

Proporcionar formación y asesoría técnica, fomentar la producción de bienes de capital, mejorar procesos y productos, formas de embalaje, etc.

. Capacitación empresaria.

Desarrollar programas formales e informales en capacitación administrativa, financiera, contabilidad, gestión y comercialización.

. Asistencia legal.

Facilitar el conocimiento sobre personas jurídicas, impuestos, etc.

. Apoyo financiero.

A través de organismos provinciales, nacionales e internacionales.

Las propuestas de política económica que se plantean en este trabajo son una manera de incluir al municipio en un esquema de crecimiento. Significa pasar de una situación determinada, de estancamiento en este caso, a una situación económica mejor. Pasar de una situación a otra significa un cambio, cambio principalmente de actitud en el tratamiento de los problemas y en la búsqueda de soluciones, no olvidando que el desarrollo produce una perturbación de los procesos conocidos y tradicionales lo que lesiona intereses y en consecuencia genera resistencias. Por otra parte estos cambios, para tener validez en el tiempo deben surgir desde adentro, por propia iniciativa.

Desarrollar políticas económicas por parte de los municipios es una necesidad impuesta por la realidad que estamos viviendo. Ya han comenzado a aplicarse en algunos lugares y es una preocupación de casi el conjunto de las autoridades municipales. El camino a recorrer, sin embargo, no es fácil, las experiencias que se están realizando avanzan a base de prueba y error, equivocarse, corregir y mejorar.

Por eso, es justamente el objetivo de estos encuentros intercambiar experiencias, discutir propuestas y contribuir al proceso de refederalización fortaleciendo la participación activa de los municipios en la preparación, implementación, y evaluación de políticas económicas que impulsen la inversión, la movilización productiva y la generación de empleo.

MOVILIZACION PRODUCTIVA DESDE LAS MICRO-REGIONES

Los municipios deben sus características a las actividades económicas y a las estructuras e instrumentos organizativos que atienden los requerimientos de su población.

Cuando en estas actividades predominan los esfuerzos productivos, el carácter del municipio queda definido por ese impulso que extiende su influencia territorial a distancias muchas veces alejadas del mismo, como es el caso de San Rafael en Mendoza, Río Cuarto y San Francisco en Córdoba, Reconquista en Santa Fe, General Roca en Río Negro, etc.

En nuestro país, las grandes regiones suelen ser a menudo espacios concertados por razones de comunicación o promoción; pero desde el punto de vista del desarrollo del municipio, la región se convierte en un espacio más acotado, más restringido, porque es el espacio posible resultante de los esfuerzos de la comunidad en su afán por intercambiar recursos con el medio o contexto. Por eso, cuando nos referimos al municipio, de inmediato lo conectamos -para completar su caracterización- a la zona o micro-región a que pertenece.

Las condiciones materiales que son esenciales para el desarrollo del municipio, se encuentran dentro del mismo, pero también se hallan en la micro-región que lo contiene. Desde luego que los intercambios que se producen son esenciales para ambos.

Son también de fundamental importancia las modalidades que adoptan las personas para resolver problemas, ya sean comunitarios o familiares, en cada micro-región. Esas modalidades varían según las regiones o provincias, pero hemos podido constatar variaciones notables de una micro-región a otra, aún siendo éstas vecinas o muy próximas. Su explicación se encuentra en la comunidad misma, pudiendo intervenir aspectos étnicos o del medio físico, pero dichas variables pasan a un segundo plano cuando se comparan con las experiencias productivas y con las prácticas organizativas habituales.

Se ha comprobado que resulta de gran utilidad la valoración que se haga de las experiencias productivas y de las prácticas orga-

nizativas habituales de las comunidades, ya sea para el estudio y caracterización de municipios y micro-regiones, como para la elaboración de proyectos y programas de desarrollo local o zonal.

La movilización productiva tiene su soporte principal en el gobierno municipal y en los entes de integración intercomunal creados para ese fin, porque son ellos los que podrán asumir responsabilidades directas en materia de información, capacitación y gestión para el financiamiento, aún cuando se cuente con suficiente asistencia técnica y financiera de la provincia y de la Nación.

Las actividades de planificación, sobre todo si se opta por una planificación participativa, solo podrán ser operables desde el municipio y la micro-región; debiendo la provincia formular los lineamientos generales para su coordinación con las restantes políticas.

El objetivo inicial e inmediato de la movilización productiva es promover la industrialización a partir de una escala mínima de microempresas con base familiar y grupal y pequeñas empresas industriales, acompañado de un mejoramiento concreto de la gestión y con una consecuencia directa en la creación de nuevos puestos de trabajo en tareas de elaboración, fraccionamiento y comercialización.

En sus comienzos tiene una importancia más social que económica, porque moviliza (organiza en la acción productiva) a importantes sectores de nuestra sociedad, como son los desocupados, los jóvenes y las mujeres sin trabajo. Pero la movilización productiva no agota sus objetivos allí, porque se inscribe en una estrategia de desarrollo más amplia y profunda, para una nueva industrialización del país fundada en una clara concepción nacional, federalista y popular.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Aunque al principio los resultados que se obtengan sean humildes, al estimular e incrementar la capacidad operativa de las microempresas y asociaciones de pequeños productores, que redundará en términos de cantidad y calidad de producción, estaremos de todas maneras avanzando con mejores instrumentos organizativos que permitirán mejores logros.

La realidad nos demuestra la importancia que asumen las uniones de municipios por micro-regiones para poder emprender acciones conjuntas, que de otro modo no serían posibles de acometer. Pero

al mismo tiempo, las micro-regiones representan objetivos de integración a alcanzar por los municipios dispuestos a formar parte de entes más amplios para poder planificar y alcanzar metas cualitativamente superiores en materia de desarrollo socio-económico.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CALIDAD DE VIDA Y PLANIFICACION PARTICIPATIVA

MARGOT ROMANO YALOUR

INTRODUCCION:

El concepto calidad de vida implica una pregunta crucial sobre las condiciones de la producción y del poder ¿Cuánto de las necesidades reales y de los intereses de un pueblo, han sido descuidados en nuestra sociedad? Así, este concepto sobre no sólo el consumo, sino la producción, no sólo fenómenos periféricos sino causas sociales. Esto significa que no es suficiente solo producir, sino también distribuir, intercambiar y satisfacer las necesidades económicas, psicológicas y sociales de los pueblos.

LA CALIDAD DE VIDA ES DEFINIDA POR QUIENES LA VIVEN.

La calidad de vida es producto de una ponderación perceptiva antes que conceptual. Emerge de la autoconciencia de un pueblo sobre su propia situación. Si se trata de una SITUACION es entonces definida por quienes la viven. Tiene consecuencias reales.

La calidad de vida es una situación que es definida por los mis mos actores involucrados y en donde los factores objetivos y subjetivos se relacionan, no de acuerdo con una lógica causal si no como una lógica dialéctica. Este concepto de situación, no puede prescindir de aspectos cualitativos relacionados con el proyecto de vida, los niveles de satisfacción, de seguridad y de identidad, dando cuenta de un tipo de equilibrio entre los criterios de satisfacción y la esfera de las necesidades. Situación que no es registrada por los indicadores existentes y que nos obliga a niveles máximos de creatividad metodológica.

SUPUESTOS DE PARTIDA.

1. Las sociedades no maduran por sí solas, se organizan conforme a un modelo de vida. Este no puede ser fijado por tecnócratas, ni por las fuerzas espontáneas del mercado. Resultan do más bien del juicio definitivo sobre las cualidades que se anhelan.
2. Es indispensable precisar el nivel de nuestras aspiraciones, respecto de la futura sociedad argentina. Sólo así se estará en condiciones de clarificar una concepción estratégica que responda a nuestros valores que perfilan la identidad nacional.

La definición de los anhelos del pueblo en pos del mejoramiento de su calidad de vida va perfilando el proyecto final del Modelo Argentino. No obstante se señala que un "modelo no será argentino si no se inserta en el camino de la liberación", y de la integración continental y la integración universalista".

3. El concepto de calidad de vida supone enfatizar el HACER y el SER sobre el TENER, sin desconocer que éstas son las tres necesidades básicas del ser humano que se traducen en el derecho a la pertenencia (tener), al arraigo (ser) y a la comunicación (hacer).

El énfasis desmesurado del ser humano en el tener, conduce a la frustración y a la agresividad, bloquea la capacidad creativa y lo convierte en un pasivo fetichista del consumo superfluo y trivial. Aislado de su comunidad el ser humano vive una permanente tensión hacia el individualismo posesivo.

Pero el individuo aislado parece, deviene una presencia muda y temerosa, porque sólo se realiza desde una comunidad, fundada en la alegría del ser, en la dignidad y en solidaridad.

4. Nuestro destino es un destino latinoamericano y nuestra liberación reside en el ser Nacional con integración universal, en el tener acceso a la decisión sobre nuestros recursos y en la construcción y/o reconstrucción de nuestras formas propias de organización social, políticas económicas y jurídicas.
5. Es el pueblo el que autodefine su anhelo a una mejor calidad de vida y esto supone la construcción de un Modelo que tenderá que tender hacia una síntesis entre lo que elaboramos

racionalmente y lo que la propia comunidad quiera, asentando así las bases de una planificación participativa.

#### CALIDAD DE VIDA Y LIBERACION NACIONAL.

La calidad de vida no puede ser considerada en forma aislada en los procesos sociales a escala mundial ni las particularidades de nuestra sociedad. La distribución de los beneficios está en relación directa al poder que se ejerce sobre los recursos.

Determinar la calidad de vida de un Pueblo supone establecer su participación en la riqueza, a través de la relación entre los niveles de ingreso, su hábitat, recreación, salud y comunicación, pero sobre todo establecer un equilibrio entre los criterios de satisfacción y su dependencia con respecto a las necesidades. Pero esto no puede ser logrado a través del mismo índice utilizado por las naciones vs. los imperios y menos aún utilizar los mismos indicadores.

Cada comunidad produce su propia síntesis cualitativa y es por ello que desde el punto de vista técnico no puede universalizarse el valor de las mediciones realizadas en las llamadas sociedades avanzadas".

Al seleccionar los indicadores sociales de uso más frecuente en la consideración de la calidad de vida cabe preguntarse si no se estará midiendo la irradiación de patrones de vida generados en las sociedades industriales avanzadas. Porque así como los estratos más altos de la sociedad mundial en cuanto a riqueza e ingresos alcanzan consumo de bienes y servicios homogéneos estos, "irradian" como parámetros del máximo de calidad de vida.

Es preciso que definamos nuestros propios parámetros en función de nuestros anhelos, aspiraciones y necesidades más arraigadas en nuestro ser nacional y latinoamericano, construyendo nuestro modelo de vida para tener y utilizar los recursos materiales que permitan nuestra liberación nacional y continental.

La liberación de una Nación significa contar, como país, con la capacidad de propia decisión en relación a las fuentes de recursos y a su distribución equitativa - Porque una Nación no se simula: Existe o no existe.

#### RESTRICCIONES U OBSTACULOS.

El modelo argentino en pos del mejoramiento de la calidad de vida del Pueblo retoma la idea de la Comunidad Latinoamericana sembrada en las ideas y acciones de San Martín y Bolívar y se proyecta hacia el futuro sustituyendo el apotegma de dividir para reinar por el de unirnos para liberarnos, admitiendo las siguientes restricciones:

- . La reacción de los centros de poder mundial, obstaculizando por todos los medios que la unión se realice.
- . La complicidad de sectores internos cuyos objetivos coinciden con los intereses de los centros de poder mundial y no con los de la Nación.
- . La penetración cultural a través de la prédica destructiva; la información tendenciosa, el consumo sofisticado y la interesada y desaprensiva utilización de los medios de comunicación social, la vocación elitista y extranjerizante de algunos sectores de la cultura argentina.

Es de fundamental importancia la reconstrucción de ciertas pautas de consumo del pueblo, a fin de liberarse de moldes prefabricados que transforman a la ostentación de bienes (enfaticando el tener) en un símbolo de prestigio, y estimulan formas diversas de parasitismo social.

El poner el acento en el "tener", ha sido un factor desestimulante del hacer, y esto afecta primordialmente la creatividad del ser humano como son por ejemplo la ciencia y el arte.

#### INDICADORES QUE OCULTAN NUESTRAS NECESIDADES Y ASPIRACIONES.

El análisis de nuestros niveles deseados de calidad de vida supone un grado elevado de creatividad metodológica. Este es precisamente nuestro desafío. Porque la penetración cultural también está presente en el campo de aquellas mediciones que son fundamentales para saber cómo planificar nuestro destino.

El concepto de indicador tiene el siguiente significado: un indicador es un conjunto de datos políticamente relevantes, empíricamente relevables, estadísticos o no, con referencia normativa explícita e implícita a la solución de problemas sociales. Las metas políticas son evaluadas con indicadores no producidos por el accionar de una sociedad sino trasladados sin corrección desde los países dominantes. En la práctica, es bien claro que la teoría y la imaginación socio-económica pueden adquirir relevancia política, sólo si los indicadores establecidos lo son.

Si se toma como indicador de calidad de vida el Producto Bruto Interno estamos en presencia de un indicador dudoso por las siguientes razones:

- . No hay necesaria conexión entre el mejoramiento de la calidad de vida de un pueblo y el PBI.
- . Las políticas cualitativas, particularmente la explotación de recursos locales y nacionales, no son reflejadas en el PBI.
- . El PBI no necesariamente cambia con el incremento de políticas antipopulares ni a través de la pérdida nacional de la dignidad.
- . El PBI es fuertemente influido y con frecuencia incrementado por los monopolios y el proteccionismo en la formación de los precios.
- . El PBI no toma en cuenta las diferencias cada vez mayores entre el consumo parasitario y las condiciones de vida de los pueblos.

Se aprende, con la experiencia, a evaluar mejor los resultados de la acción de un Gobierno en la cara de los hombres del pueblo que en la significación fría y deshumanizada de las estadísticas.

Es hora de mirarnos unos a otros como parte del pueblo y darnos cuenta que nuestra insatisfacción, no la reflejan las estadísticas, una porque no la registran más que con índices económicos abstractos y otra, porque a las democracias simbólicas no les conviene registrar la insatisfacción popular. Pero nuestros cuerpos y rostros no mienten y a esa insatisfacción se agrega una esperanza; la de participar como pueblo en la grandeza del destino de la patria. Y en este encuentro hemos sido convocados para ello. No son los tecnócratas quienes deben decidir sobre cuáles son nuestras necesidades y cuál es la manera en que deben ser satisfechas, sino nosotros mismos.

Se trata en definitiva de asegurar nuestra calidad de vida, basada en el predominio de nuestros valores como pueblo porque ya sabemos que el pueblo nunca se equivoca. No necesitamos que nadie venga a señalar lo que nos hace falta, ni siquiera los expertos y menos aún los expertos internacionales.

Existe un universo socio-económico y cultural no precisamente reflejado a través de las estadísticas existentes. La conocida situación de las economías en donde las nuevas formas que asume el Pueblo como respuestas a sus necesidades, no son consignadas.

Ejemplo de ello, lo constituyen todas las formas de cuentapropismo, como alternativas creativas de respuesta popular, fenómeno conocido con el nombre de SECTOR INFORMAL de la Economía.

Durante el último quinquenio se intentaron acciones sociales paliativas, utilizando el índice de la pobreza. El parámetro de medición nació de funcionarios internacionales (CEPAL) y de funcionarios del INDEC: publicado con el título de La Pobreza en la Argentina.

El concepto es el de NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS, y viene a constituirse implícitamente en un indicador negativo de CALIDAD DE VIDA. No da cuenta de dimensiones de la vida humana tales como aspiraciones, deseos y proyecto de vida.

Está construido en base a lo que los técnicos estiman que son las necesidades básicas insatisfechas y ellas son:

- . HACINAMIENTO Y PRECARIEDAD DE VIVIENDA
- . DESERCIÓN ESCOLAR Y ANALFABETISMO
- . MORTALIDAD INFANTIL

Se plantea aquí un Modelo MEZQUINO de calidad de vida y se refiere sólo a "los pobres", o segmentos sociales de máxima vulnerabilidad.

Estos indicadores que miden en forma indirecta la calidad de vida de un pueblo, se convierten en la cosa a lograr. Se reifican, cosifican reemplazando el hecho social por su medición imperfecta. Aquí cabe la metáfora de la cola ubicada antes del perro, o del ritualista que convierte al medio o herramienta en un fin en sí mismo.

No obstante no es casual esta construcción estadística que ha servido y es aún utilizada para formular programas y actividades. Su existencia y aplicación esconden las necesidades, deseos y aspiraciones de nuestro pueblo, protagonista de su destino y de su proyecto de vida.

#### ESTADISTICAS Y MODELOS DE CALIDAD DE VIDA.

Detrás de toda construcción estadística subyace un modelo del hombre y de su calidad de vida anhelada.

Por lo tanto no puede entenderse la calidad de vida sino a través de un proyecto filosófico-político y no sólo a partir del frío manejo de las estadísticas. No obstante la interacción entre ambos es fundamental.

Ello es así porque se puede correr el riesgo de disociar doctrina de acciones. Hacer diagnóstico incorrecto sobre nuestra dinámica social, conducirá a soluciones falsas: Medir de la realidad lo que ya es medible y no lo que es importante. Lo antedicho supone un desafío creativo, un máximo nivel de creatividad metodológica.

Este es el desafío al que estamos convocados, configurando esta exposición un punto de partida para su discusión y para la formulación de políticas que mejoran la calidad de vida del Pueblo.

HACIA UN MODELO OPERACIONAL DE LA CALIDAD DE VIDA.

ASPECTOS DE LA CALIDAD DE VIDA.

El concepto calidad de vida genera subproductos que arrojan luz sobre áreas específicas de la vida humana, a saber:

- el trabajo
- el habitat
- la recreación y o tiempo libre
- la salud
- la comunicación
- la tecnología
- la educación y organización social

Midiendo el grado de satisfacción en cada área, así como los criterios centrales que definen sus protagonistas.

En la Argentina actual el problema fundamental es cuales son las necesidades prioritarias a ser satisfechas en función de los recursos disponibles, y cuales son los criterios de satisfacción. Y esto no pueden darle respuesta tecnócratas ni funcionarios sino los mismos actores sociales: esto es por el PUEBLO.

Este concepto sienta las bases de una regionalización de las necesidades y de sus formas alternativas (psicoculturales) de satisfacción en las áreas o dimensiones señaladas anteriormente.

En síntesis:

C. de V. =	<u>TRABAJO</u>	<u>HABITAT</u>	<u>RECREACION</u>	<u>EDUCACION</u>
	RECONOCIMIENTO	SEGURIDAD	LIBERTAD	ORGANIZACION SOCIAL

#### TRABAJO Y CALIDAD DE VIDA.

El RECONOCIMIENTO es la respuesta del empleador al trabajador y supone la transferencia de recursos que van desde el dinero (remuneración) hasta el prestigio (magia de la autoridad) el poder (influencia sobre otros) y las ventajas de acceso a la salud (medicina, deporte, recreación y turismo, obras sociales), lo que de finimos como trabajo estable y digno.

Esta variable, el reconocimiento puede ser desagregada en indicadores ya existentes, que dan cuenta de la DISTRIBUCION. Entonces el área Trabajo al ser abordada desde la calidad de vida permite operacionalizar el concepto en la ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS, que se constituye en el indicador central del reconocimiento del trabajador. Unico indicador existente, ya que las encuestas permanentes de hogares que efectúa el INDEC no dan cuenta de otras formas de reconocimiento, tales como el prestigio, el poder y la seguridad social.

En tal sentido un estudio sobre la calidad de vida, supone la realización de encuestas reformuladas o bien la incorporación de otras variables no contempladas hasta la fecha tanto en las muestras como en los censos de población.

#### HABITAT Y CALIDAD DE VIDA.

El HABITAT es el espacio que ocupa el factor social con su familia para la producción y reproducción humana no sólo material

sino afectiva ya que involucra la socialización de las nuevas generaciones y continente de adultos y viejos. La estabilidad, la seguridad y el afecto son elementos centrales para la satisfacción de este orden de necesidades y cuya ausencia genera lo que se conoce actualmente por problemas sociales registrados sólo en forma de patologías: delincuencia en barrios, o tasas de criminalidad por áreas geográficas. Este es el único indicador disponible, por lo tanto esta dimensión será definida (sino se realizan encuestas ad hoc) por su opuesto: la inseguridad expresada en conducta delictiva.

La vida humana requiere del trabajo, como proceso de transformación y conservación del medio y no sólo como producción de bienes y servicios (estos últimos a veces intangibles y no registrados como el trabajo doméstico, la dignidad y la justicia distributiva).

#### RECREACION Y CALIDAD DE VIDA.

La RECREACION es el conjunto de actividades que se realizan en el tiempo libre y en espacios libres, a elección de los actores involucrados. Por lo tanto el criterio central es la LIBERTAD para actuar de forma tal que satisfaga al actor y o grupo de actores (familia, vecindario, comunidad). Es un tiempo y espacio que por definición no puede ser pautado por patrones alejados de sus destinatarios, porque se disuelve su esencialidad.

Podrían utilizarse en esta área como indicadores, las acciones que realizan los actores fuera de su trabajo, en el habitat o fuera de él y ésto sólo puede ser registrado por nuevas encuestas que realicen los municipios y o las provincias (o bien incluir nuevas variables a las E.P.H. (INDEC) y a los censos.

## SALUD Y CALIDAD DE VIDA

La SALUD es el estado completo de bienestar físico, mental y social, no meramente la ausencia de enfermedades. Es por lo tanto el recurso indispensable para el trabajo, la recreación y la seguridad en el habitat.

En el último seminario efectuado (1988) (\*) se puso como criterio central de satisfacción en esta área: la posibilidad de desempeño de roles, la posibilidad de logro de satisfacción en relación al "otro", el sentimiento de apoyo y de apertura de las acciones y el mejoramiento de la calidad de atención, poniendo el énfasis en la PREVENCIÓN. En tal sentido los indicadores existentes son medidos por su opuesto: mortalidad o enfermedad, o bien por la cantidad de centros de atención primaria de la salud y de su regionalización y por acciones públicas y privadas tendientes al mejoramiento de habitat (tecnologías).

## COMUNICACION Y CALIDAD DE VIDA.

La COMUNICACION es el proceso de interacción inmediata (cara a cara) corporal y mediata (a través de tecnologías electrónicas y de infraestructura) materialmente expresadas por el lenguaje, la cultura y la tecnología.

En lo relativo a indicadores ya convalidados figuran:

- . registros lingüísticos (investigaciones privadas).
- . inventario de emisoras radiales, televisivas.
- . pulsos telefónicos urbanos e interurbanos.

---

(\*) Rosario 3-5 octubre 1988 Pcia. de Sta. Fe. Seminario Interdisciplinario sobre el análisis de la Calidad de Vida. Universidad Nacional de Rosario. Municipalidad de Rosario. Secretaría de Planificación.

- . tiradas de prensa escrita.
- . comunicaciones epistolares (cartas, telegramas, encomiendas).
- . comunicación artística y científica (galerías de arte, museos, exposiciones, obras de arte, insumos en films, rollos fotográficos, laboratorios).

Reconocimiento en el trabajo, seguridad en el habitat, libertad para recrearse en forma saludable para el cuerpo y el alma son necesidades, que como tales se vuelven derechos, nuestros derechos a una calidad de vida no degradada que tienen como ejes fundamentales la dignidad, la justicia, la libertad y la soberanía.

#### EDUCACION, ORGANIZACION SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA.

La educación es el proceso que habilita a los actores sociales a expresar sus necesidades propias, así como a encontrar formas alternativas de solución de las mismas. En tal sentido se relaciona con el concepto de organización social, siendo esta última la resultante del proceso educativo. La educación para el mejoramiento de la calidad de vida es aquella que se traduce en formas organizativas apropiadas, siendo la educación la proveedora de las herramientas para la organización social. En tal sentido convendría distinguir entre educación y domesticación, siendo esta última un elemento degradante para el mejoramiento de la calidad de vida. La educación es la Paideia de los griegos, esto es el desarrollo humano desde adentro hacia afuera y no al revés, lo que contribuye a la calidad de vida.

#### CALIDAD DE VIDA Y POLITICAS SOCIALES.

El concepto de calidad de vida implica preguntas cruciales acerca de la relación entre las necesidades populares y su satisfacción, sobre la producción de bienes y servicios y su distribución.

En la PRODUCCION, se constituye en una herramienta de planificación, así como de corrección ex post facto del crecimiento incontrolado de la economía y de la inversión privada y pública anárquica.

En la DISTRIBUCION, es una herramienta destinada a pensar en la distribución de los bienes y servicios al plantear una pregunta fundamental ¿Cuánto de las necesidades reales y de los intereses del pueblo, en especial los trabajadores han sido descuidados de nuestra sociedad?.

Desde el punto de vista de la SATISFACCION, la calidad de vida es una situación definida por los mismos que la viven, esto es, por los actores involucrados y en donde los factores objetivos y subjetivos se relacionan de acuerdo a una lógica dialectica y no causal.

Existe una muy rica trama de interrelaciones entre las condiciones de existencia de un pueblo o en su espacio y tiempo particular y el conjunto de relaciones que sus miembros establecen con los niveles políticos económicos y culturales.

Definimos las políticas sociales como el conjunto de acciones mancomunadas tendientes al logro del desarrollo y promoción social. Se entiende por estos últimos conceptos a aquellas actividades que tienden al mejoramiento de la calidad de vida, a la producción con participación organizada y a la distribución equitativa de los bienes materiales y culturales.

Los niveles decisionales, a saber; nacionales, provinciales y municipales constituyen los agentes de implementación de las políticas sociales.

## ROL DEL MUNICIPIO EN LA FIJACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Al ser el Municipio una entidad autónoma que conforma el nivel decisonal y apuntando a la formulación del futuro Plan de Desarrollo del próximo gobierno constitucional, el Municipio, cobra un importante papel en la consecución de ese objetivo. En ese sentido la formulación de políticas hacia el mejoramiento de la calidad de vida, constituye un aporte esencial en su intervención en el proceso de planificación nacional configurando lo que se denomina PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO e incluyendo todas aquellas propuestas, iniciativas, proyectos que tengan el objetivo antedicho, así como la posibilidad de identificar canales de gestión para su logro (financiación).

Asimismo al constituirse en una herramienta de producción, distribución, satisfacción de las necesidades, permitirá la realización de mapeos de las necesidades de la población que habita las micro-regiones, así como la posibilidad de reformular pautas de la regionalización, apuntando con mayor facilidad a la "población objetivo" de las políticas sociales e involucrándola en la formulación de dichas políticas.

La población objetivo, también llamada beneficiaria, destinataria o usuaria, la constituyen las comunidades que habitan esos espacios posibles y concertados llamados micro-regiones.

Desde ellas y con la participación de organismos intermedios (sociedades de fomento, mutuales, cooperativas, etc.) se puede obtener un relevamiento lo más exhaustivo posible de sus necesidades y sus niveles de satisfacción, de sus esfuerzos productivos y su necesidad de apoyo oficial, de sus iniciativas y proyectos y las gestiones necesarias para su financiación.

ROL DEL MUNICIPIO EN LA FIJACION DE POLITICAS PARA EL MEJORA-  
MIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA.

Las estructuras municipales si no permeables a las necesidades de las asociaciones intermedias, pueden organizar el proceso de lucha con miras a la flexibilización del nivel decisional central.

En tanto uno de los objetivos prioritarios a alcanzar es la refederalización de la NACION, es menestar abandonar el rol residual del Municipio para organizar otras funciones.

Al Municipio le cabe el rol de distribución y reinversión de recursos (1) y no solo los roles marginales de agente de servicios públicos más inmediatos.

Desde el punto de vista jurídico, el Municipio puede y debe elaborar Cartas Orgánicas, ganando así mayores espacios para su autonomía no solo declarada sino real, no solo política sino económica.

Si el Municipio se organiza respetando las formas culturales propias de las comunidades y el poder central se torna más flexible en las formas decisionales, es posible el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores.

ROL DE LOS TECNICOS EN LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA.

No es función de los técnicos la de interpretar las necesidades de la comunidad, sino la de consultar a las asociaciones intermedias ofreciendo los instrumentos adecuados y el asesoramiento preciso para resolver las demandas.

---

(1) En este sentido cabe señalar el ejemplo de los Municipios de la provincia de San Luis que extendieron líneas de electrificación rural y descentralizaron la administración escolar desde las comunas. 1985-89.

En tal sentido, los técnicos conviven y participan a partir de su investigación en la vida comunitaria con el fin de resolver los problemas que se plantean y observando las estrategias desarrolladas por los pobladores.

Existen diversos instrumentos que pueden medir la calidad de vida (ver apéndice) pero los en la actualidad accesibles, presentan una serie de limitaciones, a saber:

- la oferta de servicios se determina en relación directa al índice de distribución de la población.
- lo anterior acentúa las diferencias y la inequidad en la distribución de los recursos.

Es necesario buscar instrumentos que puedan garantizar una asignación de recursos que priorice las necesidades por sobre el quantum de población como único parámetro de distribución de recursos.

#### OBSTACULOS PARA EL LOGRO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

Para asegurar un sistema efectivo de federalismo así como la autonomía de los poderes locales, aparecen una serie de restricciones en obstáculos.

1. El papel que actualmente juegan los medios de comunicación. Ellos no difunden las transformaciones logradas en la realidad local, sino que su destinatario parece ser una construcción ideal propia de un espacio definido con apariencia universal.

2. Ausencia de coordinación intra e intermunicipal en la formulación de proyectos.
3. Institucionalización del rol residual del Municipio y con ello su incapacidad como agente directo de recaudación, reinversión y distribución de recursos.
4. Definir al Municipio no solo como entidad jurídica y no como célula básica. Conviene reiterar aquí que la célula básica es la reunión de vecinos, aldeanos, puesteros, crianceros, el barrio, etc. Todos tienen el derecho y la obligación de tener un espacio para participar y hacerlo a través de canales consensuados.
5. La autonomía Municipal supone su autonomía económica. Sin ella, la descentralización se convierte en una transferencia de obligaciones, sin posibilidad de tener recursos genuinos.

MODELO METODOLOGICO

Es preciso partir de la identificación de:

- . los agentes como aquellas formas organizativas institucionales que formulan el modelo de acción
- . objetivos de las políticas
- . ámbitos de las políticas
- . estilo de las políticas

Llenando este esquema conceptual se obtiene lo siguiente:

SUJETO O AGENTE	MUNICIPIO
OBJETIVO	MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIA
AMBITO	MICRO-REGION
ESTILO	PLANIFICACION PARTICIPATIVA (con asociaciones intermedias organización comunitaria)



APENDICE

INDICADORES ACCESIBLES SOBRE CALIDAD DE VIDA



INDICADORES ACCESIBLES

Comunicación

- Red Telefónica. Cantidad de líneas.
- Sistema de transporte urbano - interurbano - vial.
- Tenencia de transporte individual y/o familiar.
- Pavimentos y/o mejorados.
- Espectáculos y acontecimientos sociales.
- Tasas de participación (sindicalización, etc.)
- Nupcialidad. Edad Media de las nupcias (nuevos hogares).
- P.E.A. y N.P.E.A.
- Analfabetos y tasas de alfabetismo.
- Nivel educativo.
- Estructura y composición familiar.
- Stock de científicos y técnicos.

INDICADORES ACCESIBLES

Salud.

Desagues pluvio - cloacales - zanjeo.

Provisión de gas natural y envasado.

Provisión de agua potable.

guarderías infantiles y de ancianos.

Centros de atención primaria y médico - asistencial.

Farmacias y droguerías.

Recolección y droguerías.

Recolección de residuos.

Indices de contaminación de agua - aire - suelo.

Crecimiento vegetativo.

INDICADORES ACCESIBLES

Recreación

Red eléctrica y alumbrado público.

Tenencia de aparatos receptores radio y TV.

Emisoras locales - radio - prensa - TV y cine.

Espectáculos públicos y acontecimientos sociales.

Clubes y campos de deporte.

Arbolado, espacios verdes, plazas, camping.

Talleres de creación.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INDICADORES ACCESIBLES

Trabajo	Tasa de actividad global y específicas	Edad Sexo Condición en el hogar (Jefe - No jefe)
	P.E.A.	Por edad Sexo Condición en el hogar (Jefe - No jefe)
	N.P.E.A.	Por edad Sexo Condición en el hogar (Jefe - No jefe)
	Tasas específicas de ocupados. Desocupados. Subocupados	
	Rama de Actividad	
	Condición de Actividad. Categorización trabajo.	

FUENTES DE FINANCIAMIENTO NACIONALES E INTERNACIONALES  
PARA PROGRAMAS DE CALIDAD DE VIDA Y MOVILIZACION DE PRODUCTOS

Lic. Cristina ANDREU

Lic. Aníbal BARRETO

Arq. Raúl KALINSKY

Arq. Marcela ROSSI

Lic. Nilda Torti

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

El desarrollo municipal puede financiarse mediante dos fuentes.

- 1 . Recursos propios de la localidad o región
- 2 . Recursos extralocales.

1 . En la primera categoría (de la región) podemos considerar tanto a los fondos disponibles en el presupuesto del municipio para aplicar a los emprendimientos generadores de desarrollo como así también a los recursos captables de la comunidad. Estos a su vez pueden provenir de varios orígenes. Algunos de estos son:

- . aportes del sector privado "comercial" para emprendimientos mixtos "público-privado" de desarrollo. (Especialmente aplicable en valorización inmobiliaria y desarrollo urbano).
- . aportes de los vecinos por el régimen de contribución por mejoras (especialmente apto para infraestructura y equipamiento urbano "no comercial")
- . aportes no financieros (recursos humanos) para emprendimiento de esfuerzo mutuo (por ejemplo: trabajo solidario, autoconstrucción, etc.)

En los dos últimos puntos se implica la utilización de cierta creatividad ya que en muchos casos requieren un diseño propio en cada lugar.

Generalmente los recursos propios no son suficientes para iniciar o reactivar un desarrollo sostenido en la localidad. De todos modos son (sea cual fuere su magnitud) indispensables a la hora de ejecutar un programa de desarrollo local.

En la actualidad es indispensable algún plan de desarrollo municipal que no tenga una significativa componente de aporte local.

Si bien no puede intentarse una cuantificación precisa, cabe consignar que en los Estados Unidos el aporte local puede ser (para solicitar subsidio federal) de un 50% del monto del programa.

Para nuestros programas podría pensarse en recursos locales menores.

- 2 . En el segundo items (recursos extralocales) debemos considerar dos tipos de origen: Nacional y Extranjero.

En el primer sector (nacional) tenemos para la fecha de este informe - las siguientes fuentes alternativas:

- . Fondos provinciales (varian en cada provincia) que cada -  
gobernación dispone para subsidiar o promover determina -  
das actividades.

- . Fondos Nacionales:

La fuente más importante es el Ministerio de Salud y Ac  
ción Social a través de sus programas. En la línea de ca

lidad de vida:

027: Promoción Comunitaria

009: Programa Social Nutricional

020: Programa Alimentario integral

en la temática de movilización productiva:

019: Generación de ocupación productiva

011: Democracia en acción

Subprograma 1: Cobertura regional de servicio profesional

Subprograma 2: Cobertura integral de microproyectos productivos

Subprograma 3: El pueblo propone

Desde 1985 se inaugura en el ámbito de este Ministerio otra forma de operar las líneas presupuestarias, éstas se distribuyen por Provincia y Municipio. Estos pueden solicitar directamente financiamiento en proyectos sin necesidad de aval provincial. También responde a estas características el financiamiento a entidades intermedias. Esta originalidad se aplica luego a todas las operatorias de los programas sociales masivos municipales.

En noviembre '87 sin intervención de la provincia se introduce una modificación aún más sustancial, la creación del cargo de Coordinadora Federal (24 cargos) con sede en provincias, quien establece las relaciones para todas las acciones

nes correspondientes de acción social y salud, entre gobierno provincial, municipal, entidades intermedias y personas y el Ministerio de Salud y Acción Social. Esta situación media tiza a la provincia la posibilidad de establecer contactos directos con la Nación. Esta figura replica la jurisdicción provincial, por lo cual tiende a constituirse en una administración paralela.

Actualmente (1988) los programas masivos de generación de empleo están destinados, casi exclusivamente a entidades intermedias cooperativas, mutuales, asociaciones civiles sin fines de lucro, formalizadas, según prescripción de la Entidad Nacional correspondiente: Secretaría de Acción Cooperativa, Instituto Nacional de Acción Mutua, Registro de Entidades de bien público sin reconocer la válidez de la inscripción de los registros provinciales pertinentes, acción de Cooperativa Provincial, Registro Provincial de Entidades de Bien Público, etc.). Algunos programas consideran las demandas de personas físicas. Las solicitudes de Municipios están sujetas a revisión por parte del Comité Asesor, con tendencia a ser negativa.

Otra fuente de origen nacional que ofrece fondos con destino cooperativos, entidades intermedias y municipios para financiar capacitación en cooperativas y la LAC. Ministerio de Economía. Ley n° 23.427.

La continuación de dificultades que superen la escasa disponibilidad de fondos nacionales y la precariedad de los recursos municipales para las exigencias en las tareas de la planificación hace que las solicitudes presentadas sean mucho -

menores que las necesidades que arrojan en realidad.

Esto, si bien es una triste realidad desde una visión global de la problemática económico-social a nivel de la Nación, implica por el contrario para las localidades que estén dis - puestas a realizar con esfuerzo en cuanto a detectar-formu - lar-planificar sus necesidades, una importante ventaja compa - rativa en la pugna por obtener fondos subsidiados para desa - rrollo local (infraestructura y equipamiento urbano-social), quedan por último las fuentes extranjeras.

Existen básicamente dos grandes clasificaciones.

- . Organizaciones sin fin de lucro ( fundaciones, etc.) que subsidian total o parcialmente actividades de promoción del desarrollo social (por ejemplo microemprendimientos - productivos, equipamiento social, etc).

También requieren de la ejecución de los pasos de identificación y formulación. La magnitud de los fondos asequibles es muy variable pero en general no superan los 20.000 ó 30.000 dólares por proyecto.

- . Organismos de financiamiento internacional (B.I.D. B.I.R. F., etc.)

Nuestro país posee una tradicional baja eficiencia para la utilización de este tipo de recursos. De todos modos, a la fecha hay varios programas de aplicación al desarrollo municipal.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Todos ellos implican la intervención de la provincia y de la Nación.

Según el programa cabría la magnitud de los fondos obtenibles.

Para este tipo de financiamiento tanto el plazo requerido como la profundidad y magnitud de los estadios requeridos para cumplimentar las etapas de formulación y presentación ante la provincia es mucho más grande.

Los plazos pueden variar entre un año y medio y tres años desde la detección del requerimiento hasta la obtención de los fondos.

La magnitud varía notablemente, desde por ejemplo 50.000 a 100.000 dólares para proyectos de infraestructura en el programa SVOA-BIRF, hasta valores de 2 o 3 millones de dólares para el programa SVOA-BID.

En todos los casos este financiamiento requiere que la suma de los aportes nacionales (municipio+provincia+nación) sea generalmente equivalente al monto a solicitar.

La recomendación final para asegurar el éxito del programa es que una vez realizado el inventario de necesidades y evaluado el grado de subsidio requerido para cada proyecto en base a su viabilidad de recobre se ensaye una utilización combinada de algunas o varias de estas fuentes buscando optimizar la aplicación de los recursos y tratando de reducir el grado de subsidio al mínimo posible en cada caso.



CALIDAD DE VIDA

Financiamiento Nacional

En este marco, es el Ministerio de Salud y Acción Social el que otorga los préstamos que se efectivizan en todo el ámbito nacional.

Ministerio de Salud y Acción Social

- . dependencia: Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social.
- . programa 009: Programa social nutricional.
- . subprograma: Comedores escolares.
  - a) modalidad operativa:
    - préstamos no reintegrables (subsidios)
  - b) destino de los fondos:
    - . vajilla
    - . utensilios de cocina
    - . artículos de limpieza
    - . reparación de heladera, cocina, etc.
    - . pintura del local donde funciona el comedor.
    - . otro tipo de gastos corrientes

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

- c) beneficiarios:  
comedores escolares
- d) solicitantes:  
cooperadoras escolares.

Ministerio de Salud y Acción Social

. dependencia: Dirección de Promoción y Asistencia Social.

Subsecretaria de Promoción y Asistencia Social.

. dirección: Cangallo 524 2º piso - Capital Federal.

Programa 027: Promoción Comunitaria

Este programa tuvo su origen en el año 1968 y ha tenido continuidad con características subprogramáticas similares hasta la actualidad, solamente con algunas modificaciones en la selección de solicitantes y beneficiarios, incorporándose con prioridad, entre los años 1980/1983, la población radicada en áreas de frontera.

a) . Objetivos

- Los elementos fundamentales que distinguen al Programa son:

- . la satisfacción de necesidades sociales básicas.
- . la atención de sectores de población de bajos ingresos.
- . la participación organizada de la comunidad en las acciones que se ejecutan.
- . el trabajo social acompañando todas las etapas de los proyectos.

Esto implica en primera instancia la motivación de la comunidad no sólo para que ésta internalice potencialidad in - trínseca de cambio sino para que tome parte en forma cons - ciente y responsable en la autogestión de su desarrollo.

- b) . Comunidades beneficiadas como definición operativa de a - cuerdo a la finalidad que persigue la Dirección.

Son beneficiadas aquellas <sup>a</sup>poblaciones asentadas en un área geográfica determinada, principalmente en zonas carencia - das que son potencialmente aptas para la realización de Programas de Promoción Comunitaria.

Se considera "potencialmente apta" a una comunidad cuando reúne alguna o varias de las siguientes características:

- . porcentaje significativo de población joven, especialmen - te en edad activa.
- . recursos naturales que puedan dar origen a una actividad productiva.
- . presencia de un número considerable de habitantes de la zona con aptitudes laborales específicas (por ejemplo ar - tesanos) que pueden ser transformadas en una fuente de ingresos estable y permanente, etc.

Otras comunidades prioritariamente atendidas son las aborí - genes que, aún cuando puedan o no reunir las característi - cas precitados, su apoyo persigue finalidades especiales.

c) . Modalidad operativa

Mediante este Programa se propone proporcionar el impulso inicial, mediante apoyo financiero y técnico a los organismos provinciales tendientes a la revitalización interna de las comunidades que las provincias proponen, y a los gobiernos municipales y entidades de bien público.

Según las metas particulares que persigan los proyectos presentados por las provincias se encuadran en las siguientes líneas subprogramáticas establecidas para otorgar apoyo financiero; que a continuación se transcriben:

Subprogramas

1 . Construcción de pequeñas obras de infraestructura y equipamiento social.

Apoyos para la construcción y equipamiento de salones multiuso o centros comunitarios, instalación de redes reducidas de electrificación, caminos vecinales, canales de riego, albergues escolares, mejoramiento de vivienda y en general servicios básicos de uso común, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las comunidades.

2 . Fuentes de trabajos Primarias

Apoyo para la creación e incentivación de preoperativas, minifábricas, tejedurías domésticas, huertas fami

liares, pequeñas colonias agrícolas y talleres artesanales, que absorban fundamentalmente mano de obra local, utilicen recursos naturales de la zona, mejoran los niveles de ingreso familiares y permitan el arraigo de las comunidades.

3 . Agua Potable

Para las localidades de menos de 500 habitantes y por convenio con el Servicio Nacional de Agua Potable, se financia la provisión de agua con o sin conexión domiciliaria, lo que constituye la base para el arraigo de la población y la posibilidad de desarrollar otros proyectos.

4 . Capacitación en Desarrollo de Comunidades

Efectuar actividades de Capacitación con el fin de profundizar, perfeccionar y actualizar las acciones que se desarrollan en el campo de la promoción y la asistencia social.

5 . Capacitación laboral - Beneficios directos

Potencialización de recursos humanos.

6 . Asistencia Técnica

Consiste en la contratación de profesionales y dotación de movilidad para ejecutar y supervisar los proyectos, complementando las plantas permanentes mensuales.

7 . Aborígenes

Financiación de proyectos integrales de mejoramiento de los niveles de vida e incorporación paulatina a la sociedad nacional de las comunidades aborígenes de todo el país.

Incluye también actividades en capacitación para jóvenes aborígenes; revalorización cultural del aborígen; entrega, mensura y parcelamiento de tierras.

Ministerio de Salud y Acción Social

- . dependencia: Dirección de Promoción y Asistencia Social.  
Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social.
- . dirección: Cangallo 524 2º piso
- . programa 020: Programa Alimentario Integral
  - a) modalidad operativa:  
préstamos no reintegrables (subsidios)
  - b) promueve:  
en el corto plazo promover la producción propia de alimentos y la conservación de aquellos que por su producción estacional, convengan diferir su uso en el tiempo, no perdiendo así, la posibilidad de una alimentación homogénea durante todo el año.  
  
a mediano plazo preve la formación de asociaciones intermedias (cooperativas o similares), que faciliten a los productores, la comercialización en caso de que haya excedentes en la producción.

c) tipo de prestación:

Bienes de capital y bienes corrientes necesarios para la implementación y puesta en marcha de la explotación - (semillas, alambrados, bombas de agua sanidad animal y vegetal, plantas, animales, etc.).

d) población destinataria.

En áreas rurales el perfil de los destinatarios comprenderá, productores minifundistas, asalariados rurales, grupos aborígenes; en áreas periurbanas: desocupados, desempleados y grupos con bajos niveles de ingresos.

La población objetivo se caracteriza por ser la franja más desprotegida con bajos niveles de subsistencia (asentada en zona rural o periurbana).

El progreso tiene previsto la implementación de modelos de producción hortícola y de granja a nivel familiar, comunitario y escolar.

e) solicitantes

Los solicitantes pueden ser directamente los beneficiarios, en forma indivi-

dual o a través de sus entidades intermedias, entidades de bien público sin fines de lucro que presenten un proyecto que respete las pautas, objetivos y perfil de sus beneficiarios establecidas en el marco del Programa 020 (ejemplo: Caritas, Fundapaz, etc.). La transferencia a municipios está sujeta a revisión.

f) desarrollo - características

El programa implementará tres tipos de huertas y granjas según las características de la población elegida, siendo éstas de tipo familiar, escolar y/o comunitaria.

g) capacitación y asistencia técnica

Una faz importante es la organización de la comunidad, su participación y la capacitación. En estos aspectos adquiere relevancia la figura del Promotor.

El promotor debe ser una persona de la propia comunidad, reconocido por ella y con características de liderazgo. Será quien organice a la comunidad y quien transmita los conocimientos técnicos necesarios para la implementación del pro

grama. Sera su responsabilidad la supervisión de los módulos.

La capacitación se realiza a dos niveles:

- 1) el primero para promotores a cargo de técnicos en organización comunitaria, agropecuaria, alimentación y nutrición.
- 2) el segundo, de la comunidad a cargo de los promotores.

MOVILIZACION PRODUCTIVA

Financiamiento Nacional

Los créditos para la movilización productiva son otorgados por los Ministerios de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Salud y Acción Social, desde distintas Secretarías.

Ministerio de Salud y Acción Social

PROGRAMA 011: DEMOCRACIA EN ACCION

El Ministerio de Salud y Acción Social ha encarado y puesto en marcha, en 1988, un programa denominado "Democracia en Acción" instrumentando y articulando acciones para rescatar el protagonismo de la gente, promover la participación solidaria y mancomunada de las fuerzas sociales en apoyo de la producción y los servicios.

a) . Modalidad Operativa

El apoyo se efectivizará por intermedio de asesoramiento profesional adecuado y mediante otorgamiento de préstamos subsidiados a mediano plazo.

Conformada por tres subprogramas:

1) Cobertura Regional de Servicio Profesional:

para jóvenes profesionales que deseen radicarse en lugares relegados del interior del país, con escaso desarrollo y cobertura profesional.

2) Cobertura Integral de Microproyectos Productivos:

permite impulsar los esfuerzos productivos encarados - individual o grupalmente en forma de asociaciones públicas o privadas, promoviendo la producción regional, favoreciendo las iniciativas locales.

3) El Pueblo Propone:

participación activa de la comunidad a través de los municipios y organizaciones intermedias para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Financiamiento Internacional  
Entidades Bancarias

EL BID Y SU NUEVA ORIENTACION - MICROUNDIDADES PRODUCTIVAS

El crecimiento del Sector Informal en América Latina y la falta de respuesta, por parte de la Banca Institucional, a sus particulares necesidades, determinó que el BID se propusiera orientar parte de su política crediticia hacia las microempresas que forman parte de ese sector.

A lo largo de estudios, seminarios, etc., se fué perfilando en el BID., un nuevo eje de acción que comienza a tomar fuerza.

Es el referido al apoyo integral a través de programas promocionales a microundidades productivas.

Desde su comienzo, y ante la problemática compleja que aborda, se han establecido mecanismos participativos por los cuales representantes de países de América Latina han dado su opinión respecto a la direccionalidad y destino de la acción mencionada. El propósito es que se convierta en un efectivo instrumento de crecimiento y desarrollo.

Fundaciones: ver en Calidad de Vida.

Ministerio de Economía

dependencia: Secretaría de Acción Cooperativa  
Dirección de Desarrollo y Fomento.

Resolución N°79

a) Modalidad operativa:

Préstamos:

I. Monto: hasta A 50.000

II. Garantía: prendaria

hipotecaria en 1er. grado  
a favor de la S.A.C.

Seguro: que cubra el 100% del va-  
lor del bien con una vi-  
gencia que alcance el pe-  
ríodo de amortización.

III. Amortización:

60 meses (5 años) y 6 me-  
ses de gracia.

Cuotas mensuales y conse-  
cutivas.

IV. Interés: 20% anual.

variará trimestralmente  
en el porcentaje que sig-

nifique la variación que establezca el Banco de la Nación Argentina para los depósitos en caja de Ahorro común.

bonificación del 50% sobre el porcentaje indicado, y del 75% sobre el porcentaje indicado para cooperativas en áreas o zonas de fronteras.

b) Tipo de prestación:

Capital de inversión y capital de trabajo.

c) Destinatarios:

Cooperativas

d) Solicitantes:

Cooperativas.

SUBPROGRAMA 02: Cobertura Integral de Microproyectos Productivos

a) Línea

Se trabaja con un fondo social; utiliza la capacidad financiera del gobierno y es administrado por la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (agente financiero del Ministerio de Salud y Acción Social), el que actuará como: agente pagador  
agente cobrador  
acreedor prendario por cuenta y orden del Ministerio de Salud y Acción Social.

Los subsidios son reintegrables como condición fundamental.

El fondo social se convierte en un fondo revolvente que permitirá potenciar toda iniciativa basada en el autoesfuerzo, la cooperación, solidaridad y formas de gestión realmente no vedosas.

Las características del crédito son:

b) Destino

Infraestructura, equipamiento, adquisición vehículos utilitarios o reparación. Reacondicionamiento, materia prima, insumos, repuestos, etc., con la restricción que los proyectos logren.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

### c) Pautas para la selección de proyectos

- . promover inversiones productivas con bajos requerimientos de capital, alto impacto productivo (en términos de productividad social) y movilicen recursos humanos y material disponibles localmente;
- . revitalizar el espíritu de empresa, autogestión y cooperación.
- . potenciar la especialización regional
- . redes de unidades productivas;
- . técnicas adecuadas.

### d) Beneficiarios

- . microempresarios que como personas físicas o jurídicas, organizadas en sociedades de personas, entidades intermedias, estén desarrollando o inicien una actividad productiva o de servicio, ya formalizada por Entidad o Registro Nacional correspondiente.
- . consorcios de microempresarios que en forma solidaria y colectiva se asocien para un emprendimiento común.

### e) Gestión ante Ministerio

a través de un Coordinador Federal.

./

f) Montos:

A hasta 50.000, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 150.000

- . La unidad de ganancia del proyecto podrá ajustar los montos de los subsidios reintegrables como los fondos acordados, a efectos de reflejar total o parcialmente las variaciones operadas en el poder adquisitivo de la moneda. El monto global asignado deberá contemplar la estructura de precios relativos del lugar de localización del/los beneficiarios.
- . A los consorcios de microempresarios se les podrá otorgar tantos subsidios reintegrables como micro proyectos articulados se presenten, sin superar los A 450.000

g) Garantía:

- . real sobre los bienes adquiridos con los fondos acordados;
- . personal del/los solicitantes;
- . el valor de los bienes adquiridos más los bienes de libre disponibilidad del/los solicitantes deben alcanzar el 140 del acordado;
- . cuando se trate de sociedades de personas o consorcios de microempresarios sus integrantes serán solidariamente.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

. el Ministerio de Salud y Acción Social puede solicitar otras garantías a su satisfacción.

### h) Plazo de reintegro

. hasta 60 cuotas, con un período de gracia hasta 12 meses de su otorgamiento.

### i) Amortización del capital

. mensual y consecutiva, ajustado de acuerdo a un índice promedio que refleja la evolución promedio del salario mínimo de los 12 meses precedentes sin superar el promedio de las tasas pasivas en caja de ahorro de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, en el mismo período.

### j) Intereses

. sin intereses

Los créditos empezaron a acordarse en el mes de diciembre/88 y rondan los A 500.000 ó A 600.000.- habiéndose presentado ante la Comisión Evaluadora hasta el momento alrededor de 450 proyectos.

Ministerio de Economía

dependencia            Secretaría de Acción Cooperativa  
Dirección General de Programación.  
Ley N° 23.427        -Fondo para la educación y promoción  
de cooperativas.

a) Modalidad operativa

Préstamos y subsidios

Préstamos:

- I. Montos:            1. hasta A 200.000  
                          2. de 200.001 a 500.000  
                          3. mas de A 500.000

II. Garantías: Para montos 1º orden.

- . hipoteca en 1º grado
- . prenda
- . avales bancarios
- . avales personales
- . avales cooperativos

Para montos 2º orden.

- . hipoteca en 1º grado
- . prenda
- . avales bancarios
- . avales cooperativos

Para montos 3º orden.

- . hipoteca en 1º grado
- . avales bancarios
- . avales cooperativos

Las garantías ofrecidas deberán ser a satisfacción de la Secretaría de Acción Cooperativa.

La valuación del inmueble a hipotecar no debe ser inferior al monto del préstamo solicitado.

La valuación del bien mueble no puede ser menor al 150% del monto del préstamo.

Los montos se actualizarán automáticamente en forma mensual.

### III. Amortización

60 meses (5 años) y 6 meses de gracia.

Cuotas mensuales y consecutivas.

IV. Intereses: Posibles alternativas a establecer entre la S.A.C. y el beneficiario: tasa de interés que refleje un porcentaje de la tasa libre que fije el B.N.A. para su car-

tera pasiva, en el momento de la celebración del convenio. Este porcentaje será de un 70% para área o zona de frontera y un 80% para el resto del país. La tasa de interés resultante variará trimestralmente manteniendo la proporción establecido en el convenio.

Tasa de interés anual de un 2% sobre saldo, más la actualización: correspondiente al índice de precios al consumidor nivel general u otro índice de ajuste elaborado por el Indec. o la que resulte de la variación de precios del producto objeto del proyecto.

- b) Promueve: La educación cooperativa, la creación y desarrollo de cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, asesorar a personas e institu - ciones y la creación de cooperativas para elevar la calidad de vida de los consumi idores indígenas.

c) Tipo de prestación:

Capital de inversión

Capital de trabajo.

d) Población destinataria:

- . Cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, producción primaria, fabril, comercial, de servicios vivienda, trabajo, consumo.
- . Cooperativas que promuevan exportaciones (ley 23.101)
- . Cooperativas que tengan actividades de interés nacional.
- . Cooperativas escolares
- . Cooperativas que tengan como mínimo un ejercicio económico cerrado y cumplan con lo dispuesto por la Ley n° 20.337 y resoluciones de la Secretaría de Acción Cooperativa.

Financiamiento Internacional  
Entidades Bancarias.

Desde diferentes Organismos Internacionales se han propulsado diversos programas que apuntan a solucionar problemas que enfrentan los Gobiernos Municipales.

Tal es el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (B.I.R.F.) más conocido como Banco Mundial que comenzó a implementar en América del Sur, más precisamente en Brasil, el primer crédito otorgado por un organismo de estas características a municipios. En 1982 los municipios de los estados del sur de ese país accedieron al crédito mencionado.

La Argentina inició en 1984 los contactos necesarios para incorporarse en esa operatoria presentando en tal oportunidad como potenciales beneficiarios a los municipios de las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

Posteriormente fueron incorporadas como provincias beneficiarias del crédito Santa Fe, Neuquén y La Pampa.

La característica esencial de este crédito es que está destinado directamente al municipio y cada uno de ellos es responsable directo del crédito otorgado. La provincia es responsable ante la Nación del reembolso del fondo prestado y el riesgo cambiario lo asume también ella, situación ésta que encarece el Crédito.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Como regla general se han constituido en cada uno de los niveles provinciales "Unidades Ejecutoras" responsables del préstamo que generalmente se encuentran integradas por diferentes áreas de gobierno que evalúan, y ejecutan los proyectos presentados por los municipios. (\*)

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), tiene en ejecución diversas líneas de créditos que apuntan exclusivamente a obras de infraestructura. Esto lo diferencia del crédito del Banco Mundial que no únicamente se destina a infraestructura, sino que puede ser canalizado a todo tipo de equipamiento municipal.

Con referencia al crédito del BID, está destinado a los siguientes ítems: Agua Potable. Desagues cloacales. Desagues pluviales, mejoramiento vial, defensa contra erosión e inundaciones, energía eléctrica y alumbrado público, gas y equipamiento sanitario y educacional.

Para cada uno de los ítems se han fijado criterios de elegibilidad y sectores elegibles que son los siguientes para cada caso:

---

(\*) Esta línea de crédito está siendo actualmente operado y se ha llegado a otorgar un monto de u\$s 180.000.000 y si las condiciones siguen favorables, se proyecta ir incorporando paulatinamente al resto de las provincias del país, llegando a un monto de mil millones de dólares.---

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

SECTOR ELEGIBLE

CRITERIO ELEGIBILIDAD

<p><b>AGUA POTABLE</b></p>	<p>Construcción, ampliación y/o mejoramiento desde obras de captación hasta distribución domiciliaria, para ciudades de más de 10.000 habitantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poblaciones de más de 10.000 hab.</li> <li>• Calidad del agua.</li> <li>• Disponibilidad de caudal suficiente para la vida útil del proyecto.</li> <li>• Ampliación y/o reemplazos de sistemas con justificación.</li> </ul>
<p><b>DESAGÜES CLOCALES</b></p>	<p>Construcción, ampliación y mejoramiento desde redes de recolección hasta la disposición final del efluente, incluye obras para control de contaminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que disponga de agua potable.</li> <li>• Mínima calidad bacteriológica en el sistema de disposición final.</li> <li>• En ampliaciones o reemplazos con justificación.</li> </ul>
<p><b>MEJORAMIENTO VIAL Y DESAGÜES PLUVIALES</b></p>	<p>Apertura y ampliación de calles y pavimentación de red urbana, vehicular y peatonal; construcción de viaductos y obras de distribución del tránsito incluyendo: alumbrado, seguridad, redes de servicios públicos, área verde y señalización. Reconstrucción de pavimentos, construcción de obras para recolección y evacuación de aguas de lluvia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer del servicio de agua potable y cloacas.</li> <li>• Que sirva de acceso vehicular a zonas sin transporte o donde están localizadas Instituciones Públicas o servicios comunitarios.</li> <li>• Que acorte longitud y tiempo de viaje.</li> <li>• Que redistribuya los flujos con el propósito de descongestionar.</li> <li>• Que se incluyan obras complementarias.</li> <li>• Capacidad de pago de la población. Disposición a pagar. Mecanismos legales para el cobro (en caso de recuperación de costos).</li> <li>• Tasas que cubran como mínimo, costos de operación, mantenimiento y depreciación.</li> <li>• Para mejoramiento vial: demanda y oferta.</li> <li>• Desagües pluviales: parámetros de diseño en función de la cuenca de aporte y del régimen de lluvias. Disposición final que no afecte el medio ambiente.</li> </ul>
<p><b>DEFENSA CONTRA EROSION E INUNDACIONES</b></p>	<p>Obras de contención para evitar daños provocados por las inundaciones, aluviones, erosión eólica o hidráulica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción precisa del fenómeno. Relación con el Plan urbano y cuantificación de daños.</li> <li>• Capacidad de pago de la población beneficiada, manifestación expresada sobre disposición a pagar, y existencia de mecanismos legales para el cobro.</li> </ul>
<p><b>ENERGIA ELECTRICA</b></p>	<p>Ejecución de redes a media tensión y distribución, subestaciones, transformadores y centros de distribución, luminarias, estructuras y tableros y proyectos de generación de abastecimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponer de fuentes aseguradas de alimentación.</li> <li>• Para ampliaciones o mejoras: justificación de éstas y relaciones con otros sistemas.</li> </ul>
<p><b>GAS</b></p>	<p>Obras y equipos relacionados con plantas de licuefacción de gas. Estaciones reductoras de presión 60/50 a 10 Kg por cm<sup>2</sup> en gasoductos de aproximación, Estac. reductoras de presión de 10 a 1,5 Kg por cm<sup>2</sup> (media presión), depósitos de gas natural comprimido o propanobutano y redes de distribución domiciliaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que Gas del Estado certifique:</li> <li>- que la obra es aceptada para conexión de red troncal.</li> <li>- normas de diseño y seguridad.</li> <li>- que asesore y supervise construcción, pruebas y puesta en operación.</li> <li>- que opere y mantenga el proyecto una vez construido.</li> <li>• Que la demanda de consumo permita el uso de volúmenes económicos en la operación del gasoducto de aproximación.</li> <li>• Para ampliaciones o mejoras: justificación de éstas y relaciones con otros sistemas.</li> </ul>
<p><b>EQUIPAMIENTO COMUNITARIO</b></p>	<p>Obras y equipamiento destinados a resolver las necesidades correspondientes a escuelas, guarderías, unidades sanitarias y centros comunitarios (pueden complementarse).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demostración de demanda insatisfecha.</li> <li>• Que la capacidad del Proyecto pueda colmarse en los primeros cinco años.</li> <li>• Disponibilidad de recursos humanos y financieros de la Entidad y su disposición a operar y mantener las obras.</li> </ul>

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Los proyectos deben ir acompañados de un análisis de factibilidad que comprende en casi todos los casos proyecciones de oferta y demanda, costos y posibilidad de recobro de las obras realizadas.

Así mismo deben cumplirse algunas estimaciones y/o proyecciones propias de cada uno de los proyectos solicitados.

El operador del crédito es la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA) juntamente con el nivel provincial respectivo o conformado para este fin, que generalmente se encuentran en el Ministerio de Obras Públicas de la provincia.

El monto total del crédito es de u\$s 300.000.000.- en cuya constitución participa el BID y la Nación Argentina.

Una de las principales características de esta operatoria es que se financia hasta el 90% del valor de la obra. Los créditos se encuentran expresados en australes y deben ser amortizados entre 10 y 15 años según el sector y proyecto que se trate. El primer pago debe efectivizarse a los 6 meses del último desembolso.

La indexación que sufren tienen la siguiente mecánica para los desembolsos, se ajusta con el índice de costo de la construcción, las amortizaciones se ajustan con el índice de precios mayoristas. La tasa de interés no puede ser superior al 1% mensual sobre saldos deudores indexados. Esta línea de crédito se hace efectiva en todo el ámbito nacional.

Nota: Agradecemos el material facilitado por la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Pcia. de Buenos Aires a cargo del Lic. José A. Barbero.-

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Algunas agencias extranjeras con experiencias en financiamiento de pequeños proyectos productivos en nuestro país.

Importante: Estas agencias tienen como modalidad relacionarse directamente con la comunidad que presenta el proyecto.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Deutscher Welthungerhilfe. Agro Action. SWWHH.  
Ayuda Alemana contra el Hambre del Mundo. Agro Acción Alemana.

### Dirección

Adenauerallee 134. D-5300 Bonn, Alemania Federal  
Tel: 049-2221

### Datos Generales

No es organismo gubernamental o religioso. Está sostenido por grupos sociales que apoyan proyectos relacionados con la agricultura en el Tercer Mundo. Apoya las actividades de la FAO.

### Políticas de Trabajo

Programas de agricultura y desarrollo rural, proyectos de entrenamiento, nutrición, educación, promoción de industrias a pequeña escala y artesanías.

Apoya programas de autoayuda o autodesarrollo de la población. Apoya los proyectos de sectores campesinos y urbanos débiles y muy pauperizados. También de sectores no gubernamentales, es decir, grupos de base que tengan a su cargo la programación y ejecución de los proyectos.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Zentralstelle Fur Entwicklungshilfe, MISEREOR  
Central para ayuda al Desarrollo, MISEREOR

### Dirección

Mozartstrasse 9. Postfach 1450. 5100 Auchen. Alemania Federal  
Tel: 0241-4421

### Datos Generales

Es la agencia católica alemana de cooperación al desarrollo. Reciben sus fondos de las donaciones de los católicos alemanes. Entra en cofinanciación con el gobierno alemán, y para estos proyectos necesita aprobación del Ministerio de Cooperación. Como está patrocinada por el Episcopado Alemán, para proyectos grandes existe una comisión de obispos que fija las políticas de aprobación.

### Políticas de Trabajo

Misereor no apoya proyectos de naturaleza puramente pastoral ni de socorro, aunque en casos de emergencias lo haya hecho. Apoya casi todas las áreas de desarrollo: rural, salud, educación, capacitación, grupos barriales de autoayuda, medios de comunicación y programas de juventud.

Priorizan proyectos que:

- . Traten de eliminar las causas del subdesarrollo y contribuir a estimular y buscar el autofinanciamiento.
- . Sean proyectos pilotos que puedan ser aplicados en otras regiones.
- . Aseguren la participación activa de la población.
- . Den preferencia a las causas sociales de los más desfavorecidos.
- . Sean realizados por responsables competentes. La responsabilidad económica y jurídica debe descansar en instituciones jurídicamente constituidas, aunque la realización pueda ser dejada a terceros.
- . El proyecto debe contener suficiente información estadística, geográfica, socio-económica, etc.
- . Misereor sólo paga el 75 por ciento del costo total del proyecto.

Brot Fur Die Welt

Pan para el Mundo

Dirección

Stafflenbergstrasse 76. D-7000. Stuttgart 1. Alemania Federal

Tel: 711-20511

Datos Generales

Es una organización protestante, cuyos miembros pertenecen a varias organizaciones protestantes. Es la respuesta económica de la Iglesia Alemana, con el fin no solo de aliviar la miseria que hay en el mundo, sino de atacar las causas de la pobreza. Las organizaciones católicas son referidas a Misereor, aunque entran en confinamiento con ella y con otro agencia católica.

Políticas de Trabajo

Ayudas de emergencia

Iniciativas de carácter económico y social (formación profesional, cooperativas, desarrollo agrícola, forestal y de pesca, artesanía e industria, comercio).

Salud (medicina preventiva, dispensarios, instrumental médico y medicinas, escuelas de enfermería y hospitales, medicina social, planificación familiar).

Educación (formación básica con el fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida, educación no formal, formación de adultos, alfabetización, concientización, programas de asesoramiento).

Capacitación profesional

Proyectos de investigación socio-económica (análisis regionales, planificación de proyectos concretos).

Los proyectos deben venir de un grupo de la comunidad local y no de un misionero solo. Deben dar un puesto preferencial a la formación en oficios productivos y a la creación de puestos de trabajo. Dan mucha importancia a las garantías de continuación de los proyectos.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE)  
Central Evangelica para la Ayuda al Desarrollo

### Dirección

Mittersltrasse 37 - D.5300 Bonn-Bad Godesberg.  
Alemania Federal.

### Datos Generales

EZE es un organismo de las iglesias protestantes de Alemania, al igual que Misereor lo es de los católicos. Entra en cofinanciamiento con el Ministerio de Cooperación Alemana, y lo mismo que Misereor, posee mecanismos internos de aprobación de los proyectos. Para los cofinanciados necesita la aprobación del gobierno alemán.

### Políticas de Trabajo

Financia proyectos de educación, salud, nutrición, desarrollo agrícola, rehabilitación social, formación de adultos, capacitación técnica.

Prefiere financiar proyectos por encima de los u\$s 50.000 pasando los proyectos menores a otras agencias de las iglesias protestantes. Patrocinan de preferencia los proyectos de las iglesias de los países en desarrollo, aunque pueden hacer excepciones en casos que lo justifiquen.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Oxfam Bélgica

Dirección

39 rue du Conseil. 1040 Bruselas. Bélgica

Tel: 02-5121487

Datos Generales

Al igual que las demás oficinas de Oxfam, fue creada a partir de la Universidad de Oxford, para el alivio del hambre en el mundo. En la actualidad es organismo autónomo con base en diferentes lugares de Bélgica. Realiza un trabajo importante de solidaridad e información sobre la problemática del Tercer Mundo.

Políticas de Trabajo

Prefieren proyectos que, mediante un análisis socio-económico y político de las causas del subdesarrollo, atacan directamente esas causas. Su prioridad es apoyar actividades en los países que ya han emprendido un proceso de transformación de las condiciones de vida de la población, y escogido un camino propio.

Además, en Bélgica poseen tiendas que venden productos del Tercer Mundo, en convenio con cooperativas de esos países. Apoyan principalmente la región centroamericana, aunque también reciben proyectos de Sudamérica.

Match International Centre  
Centro Internacional MATCH

Dirección

401 171 Napean St., Ottawa Ont., Canadá K2P 0B4  
Tel: 613-2381312

Datos Generales

Organización que trabaja para promover la participación de la mujer en el desarrollo. Sus fondos provienen de donaciones y participa del sistema de cofinanciación del Gobierno del Canadá. Quiere vincular los proyectos de mujeres del Tercer Mundo con organizaciones de mujeres en Canadá. Puede además enviar voluntarias a proyectos con grupos de mujeres de América Latina.

Políticas de Trabajo

Los proyectos deben ser presentados y ejecutados por mujeres, utilizando recursos propios y que puedan ser autofinanciables después de un apoyo inicial.

Se da ayuda no mayor de 5.000 dólares canadienses, para proyectos que:

1. Enfrentan las necesidades básicas de la comunidad (educación, salud, alimentación, agua potable, etc.).
2. Crean ingresos para las mujeres.
3. Simplifican el trabajo diario de la mujer.
4. Promueven capacitación en técnicas útiles, como por ejemplo administración de cooperativas.
5. Desarrollan cualidades de liderazgo.
6. Promueven la alfabetización.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Organization Catholique Canadienne pour le Developpement at la Paix (OCCDP)

Organización Católica Canadiense para el Desarrollo y la Paz

### Dirección

2111 rue Centre. Montreal P.Q. H3K 115, Canadá

Tel: 514-9325136

### Datos Generales

Sus fondos provienen de donaciones de los católicos canadienses, aunque participa también del sistema de cofinanciación del gobierno. Fue fundada por el Episcopado Canadiense en 1967, para un apoyo financiero a los proyectos de desarrollo socio-económico en el Tercer Mundo. Organizan la promoción, la educación y la concientización de la población canadiense.

### Políticas de Trabajo

Dan prioridad a proyectos que:

- a. Eliminan las causas del subdesarrollo y tienden al autodesarrollo de la población local.
- b. Estimulan y requieren la participación activa de la población beneficiaria, sea con dinero u otros recursos propios.
- c. Otras poblaciones puedan repetir fácilmente, y que la población misma pueda continuar después de un período razonable de ayuda inicial.

Apoya en las áreas de:

1. Mejoramiento del hombre y de la comunidad, en agricultura, pesca, producción artesanal y doméstica, educación de adultos (concientización, liderazgo, capacitación).
2. La OCCDP puede hacer préstamos a largo plazo, libre de intereses, que luego serán reinvertidos en el mismo país o región, una vez que han sido devueltos.

El estudio y aprobación de un proyecto toma de 4 a 6 meses y deben ser enviados antes del 1ro. de marzo, julio y noviembre, para ser considerados en las reuniones del Comité de Revisión.

Humanistic Institute for Cooperation with Developing Countries  
(HIVOS)

Instituto Humanístico para la Cooperación con los países en  
Desarrollo

Dirección

Beeklaan 387 2562 AZ Den Hagg. Holanda

Tel: 70-636907

Datos Generales

Forma parte de las cuatro agencias holandesas que reciben fondos del Gobierno Holandés a través del Ministerio de Cooperación al Desarrollo: Cebemo, Novib, Icco e Hivos. La característica de Hivos es que es una organización humanística, a diferencia de otras agencias confesionales.

Políticas de Trabajo

Da prioridad a proyectos que:

- . Respeten la cultura local
- . Sean avalados por organizaciones autónomas, sin fines de lucro ni credo religioso o político
- . Busquen el mejoramiento del nivel de vida de los pobres y que quieran lograr la independencia de los beneficiados
- . Utilicen los recursos humanos disponibles, así como los medios materiales al alcance

El Comité de Proyectos se reúne cada mes y las solicitudes recibidas no tomarán más de 6 semanas para su estudio.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingshulp  
(ICCO)

Comisión Intereclesiástica de Coordinación para Proyectos de  
Desarrollo

### Dirección

Zusterplein 22 A. P.O. Box 151, 3700 AD Zeist, Holanda

Tel: 3404 24844

### Datos Generales

ICCO es la Comisión de Coordinación Intereclesial para proyectos de desarrollo, en la que se agrupan las iglesias protestantes. Trabaja solo con agencias protestantes y entra en el programa de cofinanciamiento con el Gobierno Holandés.

### Políticas de Trabajo

Proyectos de agricultura, educación, concientización, que promuevan cambios y renovación (por ejemplo medios de comunicación, movimientos de mujeres y juventud). De desarrollo y recursos humanos (pequeñas industrias, fomento a la artesanía, liderazgo), alfabetización, capacitación, desarrollo comunal (salud, nutrición y centros materno infantiles).

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Centrale voor Bemiddeling Bij Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's (CEBEMO)

Organización Católica para Cofinanciamiento de Programas de Desarrollo

### Dirección

CEBEMO. Huize Duinzicht. Rhijngeesterstraatweg 40. B.P. 77.

2340 AB Oegstgeest. Holanda

Tel: 71-171771

### Datos Generales

Es una agencia privada, vinculada a la comunidad católica de Holanda. Recibe sus fondos de donaciones y entra en cofinanciamiento con el Gobierno Holandés.

Busca un desarrollo más igualitario de la sociedad en base a la justicia social.

### Políticas de Trabajo

CEBEMO está interesado sobre todo en proyectos de concientización, promoción de líderes y formación comunitaria para los menos favorecidos.

Apoya centros o cursos de formación técnica-profesional, proyectos de medios de comunicación social, educación de adultos, educación no formal, formación de líderes, educación sanitaria y prevención médica, desarrollo de la agricultura, pesca y cooperativas, proyectos de vivienda social y otras actividades de desarrollo comunitario.

CEBEMO quiere ser informado si el proyecto es presentado simultáneamente a otra agencia.

SWISSAID

Fundación suiza de Cooperación al Desarrollo

Dirección

Calle Rumipamba 1043 y 10 de Agosto. Of. 105

Castilla 8910 Suc. 7. Quito. Ecuador

Tel: 454598

Datos Generales

Institución privada de desarrollo con sede en Suiza que recoge fondos de personas particulares y recibe una contrapartida del gobierno suizo.

Políticas de Trabajo

Swissaid funciona bajo los siguientes criterios

- . apoyo a grupos rurales pobres
- . para recibir su apoyo debe haber por lo menos una organización comunitaria o cooperativa, preferible una organización de comunidades o grupos de base, o que tienda a esta
- . el apoyo se limita a una contribución económica, ya que no cuenta con asesores de
- . el apoyo busca ser solo una contribución a un esfuerzo de la comunidad u organización en la cual sus miembros participan activamente.

Swissaid cuenta con una guía para elaborar los proyectos. Esta puede ser solicitada en la oficina de Quito. Cuando el proyecto ha sido presentado, el coordinador de Swissaid visitará el área y se entrevistará con toda la organización para elaborar el proyecto final.

Los proyectos se pueden presentar en cualquier época del año y su aprobación -desde su presentación- lleva entre 3 y 4 meses

FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

Cont. Jacobo Beker

Del análisis de las reglamentaciones existentes en las distintas entidades bancarias provinciales, nacionales y privadas u otros organismos, se desprenden algunas críticas al sistema, que seguidamente enunciaremos en forma sintética:

En primer lugar cabría manifestar que en el plano de las economías regionales existen pequeños proyectos productivos, unidades económicas de reducido volumen en sus distintos parámetros con posibilidades ciertas de iniciación o expansión pero que carecen fundamentalmente de un apoyo financiero adecuado.

Actualmente para el BANADE, siguiendo las normas del Banco Mundial se entiende por pequeña unidad productiva, aquella cuyo activo fijo, excluyendo terrenos y edificios a la fecha de cierre del balance, no supere la suma de U\$S 350.000, la mediana entre U\$S 350.000 hasta U\$S 3.000.000 y las grandes, superiores a /// U\$S 3.000.000.-

Advertimos que las líneas existentes denotan requerimientos bastante complicados y onerosos, en muchos casos incompatibles con la real situación de las empresas; por lo cual, el acceso a dichas líneas crediticias solo alcanza a las empresas definidas como medianas y grandes quedando fuera de posibilidad las pequeñas a las que denominamos como microunidades.

Naturalmente las microunidades a que nos referimos arriba se encuentran en el segmento mas bajo de las pequeñas unidades productivas que en el porcentaje de información que disponemos no llega al 2% de la cartera total.

Que significa este índice?. La política financiera nacional y

provincial manifiesta una acción muy restrictiva para las micro-  
crounidades productivas, contrariando no solo la real situa-  
ción de nuestras economías regionales (que nos darían mayor ni-  
vel de actividad económica en zonas que actualmente padecen u-  
na grave crisis en todos sus factores productivos), sino también  
la política desarrollada en otros países en esta materia y cuyos  
resultados están a la vista, como los casos de Italia, España,  
etc.

Del análisis efectuado respecto de las exigencias de las regla-  
mentaciones respectivas y del estado patrimonial de la empresa,  
anotamos los siguientes aspectos negativos:

- a) un patrimonio neto que le permite un muy bajo endeudamiento;
- b) una gestión empresaria vulnerable a las condiciones macroeco-  
nómicas imperantes en el país;
- c) una condición de frágil negociación para la adquisición de ma-  
terias primas.
- d) desconocimiento y poco interés por parte de los organismos ban-  
carios así como la falta de sectores específicos que hagan co-  
nocer las pocas líneas crediticias existentes;
- e) las garantías solicitadas a veces bastante complejas y amplias  
que imposibilitan o reducen al unísono para esta franja de em-  
presarios- la posibilidad cierta de obtención y acceder a los  
créditos en análisis.

Las actuales normas del Banco Central restringen a los Bancos pro-  
vinciales y dada la "perversidad" que existe en el sistema finan-  
ciero nacional, se produce un círculo vicioso de estrechez finan-  
ciera y de manejo irregular, que no favorece la inserción de las  
pequeñas unidades productivas en el circuito crediticio.

También en aquellos fondos, como por ejemplo el Fondo de Acción  
Cooperativa, etc., vemos que los mismos son utilizados parcial-  
mente. Otro ejemplo similar es el Fondo Nacional de Promoción

de Exportaciones (FOPEX), existiendo una política global de no alentar su uso, a pesar que en ambos casos los fondos son integrados por la parte privada del país, ya que en el caso del FOPEX, cada importación que se realiza al país tiene un arancel del 0,50%.

Esta situación-problema que hemos mencionado anteriormente dificulta la presencia de las pequeñas unidades productivas, debiéndose flexibilizar en forma razonable las normas respectivas del Banco Central de la República Argentina y de los Bancos nacionales y provinciales, replanteándose propuestas claras que tengan en cuenta los siguientes factores:

- 1°) Acceso a los créditos acordes no solo a la rentabilidad del proyecto sino al efecto multiplicador que muchas unidades productivas tienen en el interior del país.
- 2°) Plazos de pagos que permitan la generación y consolidación de estas unidades productivas.
- 3°) Promover activamente la formación de consorcios y cooperativas (de estas microunidades) en particular para el mercado externo a fin de acceder al crédito en condiciones adecuadas, destinado principalmente a productos primarios con un alto valor agregado en acondicionamiento, embalaje, frigorífico, etc. y también a proyectos que elaboren esas materias primas.

En definitiva estas acciones estarían enmarcadas en la concepción productiva real y práctica promocionando y alentando la realización y ejecución de tareas y trabajos acordes con la región.

Una vez seleccionadas las prioridades de cada región o municipio cuya labor es una de las tareas asignadas a PRODEMUN -la acción posterior tendría que ser simple, en un tiempo breve para su resolución y con la asistencia técnica y capacitación a cargo del mismo municipio.

Cabe a esta altura manifestar, en primer lugar, que nuestra mira tendría que estar dirigida a reactivar las unidades productivas ociosas o aquellas que con fondos en algunos casos muy reducidos, signifiquen incrementar notablemente la producción y el número ocupacional.

En muchos casos, el crédito estaría destinado a capital de trabajo que es el "cuello de botella" de las pequeñas unidades productivas, teniéndose también en cuenta la situación particular de cada una ajustando los plazos de amortización para que se efective el mayor aprovechamiento de su capacidad instalada.

En el caso de las inversiones en bienes de uso, tendrán prioridad aquellas destinadas amodernizar, refaccionar y mejorar sus condiciones tecnológicas.

BANADE Y BANCOS PROVINCIALESLíneas crediticias para PyME (vigentes a la fecha)

Código de la línea	Destino	Objeto
Credi R1-10	Empresa existente	Asistencia integral a la PyME
Credi R1-10	Empresa Nueva	Asistencia integral a la PyME y financiación de equipos gas Nat. comprimido (GNC)
Credi R1-10	Construcción	Buques pesqueros
Credi R1-16 (ex. R1-15)	Reequipamiento	Asistencia integral a la PyME y compra de equipos electrógenos nac. e importados (Prestamos especiales)
	Capital de trabajo	Línea de capital de trabajo para la PyME
	Promoción	Regimen crediticio especial Promoción exportaciones de productos promocionados y tradicionales
	Prefinanciación	Regimen de prefinanciación de exportaciones de productos promocionados
	Financiación	Régimen crediticio especial. Financiar la exportación de productos promocionados con pago diferido

CREDITOS CON TERCEROS PAISES

República Democrática Alemana	Financiación	Importación de bienes de capital que se adquieran en la RDA
-------------------------------	--------------	---

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Checoslovaquia	Financiación	Idem anterior de Checoslovaquia
Perú	Financiación	Idem anterior de Perú
Suiza	Financiación	Idem anterior de Suiza
España	Financiación	Importaciones de Bienes de España (Línea U\$S 50 millones)
España	Financiación	Importación de bienes de capital de España (Línea U\$S 105 millones)

CAJA NACIONAL DE AHORRO Y SEGURO

Tiene varias líneas de créditos para diferentes destinos y distintos destinatarios a saber:

- 1) Préstamos para empresas del sector privado y destinados a financiar capital de trabajo de entidades productivas
- 2) Préstamos para operaciones de Comercio Exterior, dentro de las operatorias normadas por el BCRA
- 3) Créditos para inversiones en infraestructura social.  
En esta línea hay diferentes beneficiarios a saber:
  - a) Organismos autárquicos nacionales y provinciales
  - b) Municipalidades y sus organismos autárquicos
  - c) Empresas del Estado y Mixta (Nacionales y Provinciales)
  - d) Sociedades Cooperativas y Mutualidades

y el destino de los fondos, entre otros, se canaliza hacia mataderos y cámaras frigoríficas, mercados de concentración y Piscifactorías

FONDO DE EDUCACION Y PROMOCION EDUCATIVA (Ley 23427)

Los fondos previstos por esta línea han sido utilizados parcialmente, por lo cual existe a la fecha cupo disponible

Además de estar orientado al fortalecimiento de la actividad Cooperativa en su ámbito educativo es posible canalizar los fondos de esta línea, a la creación de proyectos agro-industriales; en particular, para el aprovechamiento de productos regionales del agro.

LINEAMIENTOS PARA LA APLICACION DE LA CONTRIBUCION POR MEJORAS

Alberto Lukszan.

Las obras públicas, se planifican y ejecutan apuntando a mejorar el bienestar general de la comunidad. Pero aún cuando la realización de obras de infraestructura urbana y rural persigan ese objetivo, la realidad también indica que de las mismas se derivan beneficios sobre determinadas áreas territoriales, con incrementos de valor en la propiedad inmobiliaria.

El financiamiento de las obras públicas, es soportado por toda la comunidad a través de los impuestos que directa o indirectamente aporta. Y si el Municipio no grava esos beneficios se crearía -a expensas de esa comunidad-, un enriquecimiento injustificado, ocioso o sin causa por parte de determinados propietarios.

No está demás considerar que el régimen tributario argentino se basa en su mayor parte en la imposición al consumo, es decir, que aporta más -en términos relativos- quien más consume y no quien más posee o más ingreso tiene.

Constituye un medio válido y apto para mejorar la forma en que se distribuye el peso de financiar el gasto público.

Como antecedente se puede señalar que el proyecto aprobado en la Provincia de Salta, se ha elaborado recogiendo la frágil experiencia argentina y su aplicación exitosa en otros países -en particular latinoamericanos-, ponderando tanto los principios fiscales, como los aspectos prácticos y su viabilidad política. En virtud de esa experiencia se ha contemplado la aplicación de su recaudación al financiamiento exclusivo de las obras públicas. En otras palabras, la contribución no estará destinada a financiar cualquier gasto del Estado, sino que se generarán recursos fiscales sólo para la realización de inversiones.

Son muy ilustrativos los antecedentes históricos de la contribución de mejoras, dado que se remontan al siglo VI de nuestra era en Roma, al siglo XII en Inglaterra, al XVII en Portugal y Francia o a Estados Unidos cuando aún era colonia inglesa. Pero más interesante resulta tener en cuenta la experiencia de algunos países latinoamericanos donde se ha constituido como instrumento eficiente para gravar con justicia y financiar obras públicas locales.

En tal sentido cabe referirse a la aplicación concreta en Colombia, México y Guatemala. En Colombia hace 50 años que se utiliza este tributo con motivo de la realización de obras públicas de diversa naturaleza: construcción de caminos, ferrocarriles, puentes, desecación de tierras, regulación de ríos, control de inundaciones, canalización de corrientes de agua, irrigación, defensas contra la erosión, reforestación, apertura, pavimentación, ampliación, alumbrado y arborización de calles, avenidas y autopistas, sistemas de transporte subterráneo o elevado, ferrocarriles locales, construcción de puentes, plazas, parques, paseos, campos de deportes, mercados públicos, colectores y alcantarillados, extensión de redes de servicios públicos de acueducto, energía eléctrica y teléfonos, remodelación y reconstrucción de sectores urbanos deteriorados.

También en Colombia existe el convencimiento que de no haber mediado la contribución de mejoras no se habría posibilitado el financiamiento de las obras públicas locales (municipios y corporaciones autónomas regionales).

En México la contribución de mejoras se aplica bajo diferentes denominaciones (impuestos para obras de planificación, derechos de cooperación de obras públicas, aportaciones para mejoras, etc.) pero también en gran diversidad de obras y por emprendimientos de gran magnitud como autopistas o grandes colectores.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La experiencia de Guatemala resulta asimismo un antecedente importante, puesto que su aplicación se realiza no sólo con motivo de las más diversas obras, sino por "conjuntos de obras" localizados en un sector -Colombia también por planes de obras- y su rendimiento fiscal; en la Capital, llegó a cifras similares al impuesto general a los inmuebles.

De la experiencia argentina conviene recoger, por ser limitada y su recaudación de escasa relevancia, las causales de su subutilización. Sólo cabe destacar su difusión con motivo de los pavimentos urbanos y bajo la concepción de un "consorcio de frentistas", más que como una verdadera contribución de mejoras basadas en el principio del beneficio.

Las causales más frecuentes y de mayor incidencia han sido: rigideces en la legislación, formas de distribución alejadas del principio del beneficio y determinación tardía del monto de la contribución. Todos estos problemas han concurrido al desprestigio de la contribución de mejoras y entorpecer la viabilidad política de su aceptación.

La legislación argentina por lo general ha confundido el costo de la obra, o un porcentaje fijo del mismo, con el beneficio que se deriva de la obra. Las obras se deciden por el beneficio general que brindan a la comunidad y su costo depende de innumerables factores como la tecnología utilizada y hasta el monto de las expropiaciones a que da lugar.

Ello quiere decir que dos obras del mismo tipo y en emplazamientos similares -de la que se puede esperar un semejante incremento de valor de los inmuebles-, pueden afrontarse con costos muy diferentes. E incluso, si se comparan obras de diferentes tipo, la realidad permite observar que obras de bajo costo redundan en fuertes incrementos de valor de las propiedades; y en el otro extremo obras de alto costo, pueden derivar en aumentos poco significativos de los valores inmobiliarios en su zona de influencia.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las rigideces de la legislación más corrientes son fijar de antemano cual va a ser la zona de beneficio (sólo las propiedades frente a la obra, distancias fijas a ambos lados de los caminos, etc.), formas de distribución de los beneficios individuales demasiado simplistas, o limitar la aplicación de la contribución de mejoras solamente a determinados tipos de obras. Todas éstas rigideces han traído aparejado situaciones de injusticia en la aplicación de la contribución; se ha aplicado el gravamen a predios que no correspondía incluir en la zona de beneficio o se han excluido propiedades beneficiadas, las contribuciones individuales no se correlacionaron con los aumentos de valor y se ha obligado a contribuir por determinadas obras (por ende a determinados propietarios) eximiendo beneficios que correspondería gravar por otros tipos de obras.

La fijación tardía de la contribución no solo ha perjudicado la aceptación política del instrumento, sino también ha creado situaciones de verdadera injusticia. Cuando la contribución se establece una vez terminadas las obras y transcurrido cierto tiempo, los propietarios se resisten a admitir que el aumento de valor de sus predios se derivan de la ejecución de las mismas y suelen considerar que obedece a un mejoramiento general del área territorial, cuando ese mejoramiento general se motiva precisamente en la existencia de la obra. Por otra parte, aún cuando se pueda discutir en que momento se produce el aumento de valor (al anuncio de la obra, al licitarse, al iniciarse las obras, durante su ejecución o al concluir) es evidente que, si se fija tardíamente, en su interín pueden haberse vendido inmuebles, pagándose valores incrementados. Si los nuevos propietarios, además de pagar el mayor valor en la compra, son gravados a posteriori con la contribución, quedan en situación de desigualdad con aquéllos que estando en la zona de beneficio no los han vendido.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

La falta de difusión de este gravamen en nuestro medio ha dado lugar a que muchas veces se lo confunda con otras figuras tributarias, aún cuando en la doctrina de las finanzas públicas y en el derecho tributario se encuentre claramente definida la contribución de mejoras.

Convendrá tener presente que existen marcadas diferencias con los impuestos inmobiliarios, la imposición a las ganancias de capital y las tasas establecidas por prestación de servicios a las propiedades.

La diferenciación con las tasas de servicios a los inmuebles, al menos desde el punto de vista práctico, es de más fácil apreciación. La tasa recae sólo sobre los inmuebles que reciben los servicios respectivos, y está destinada a financiar la operación de los mismos. En cambio la contribución tiene su justificación en la construcción de la infraestructura y también está destinada a su financiamiento. Es posible que las confusiones se originen en que ambos tributos se basan en el principio del beneficio o que en algunos casos se incluya en la tasa la recuperación de la inversión en infraestructura. La posibilidad de recuperar la inversión por medio de la tasa o precio del servicio es una alternativa de financiamiento de la obra pública pero con desventajas frente a la contribución de mejoras. Recuperar sólo a través de la tasa significa en la realidad excluir del financiamiento de las obras a aquellos inmuebles que estando en el área de beneficio no se incorporan a la red del servicio -porque así lo deciden o porque son predios inexplorados-, creándose de hecho una categoría de contribuyentes exentos a pesar de percibir un incremento de valor de sus inmuebles.

Para que una legislación municipal resulte sencilla y de flexible aplicación, respetando el principio de legalidad de los tributos debería contener:

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

1. Una definición de la contribución de mejoras en el sentido de que "se aplicará sobre los inmuebles que reciban un beneficio especial con motivo de la realización de una obra o conjunto de obras en la jurisdicción del municipio".
2. Fijar dos límites a la contribución: que no podrá superar el beneficio total de los inmuebles, ni el costo -a moneda constante-, de las obras.
3. El destino de los fondos: que la recaudación de la contribución, así como sus intereses y multas, será destinada a financiar el costo de las obras.
4. Las obras a que dan lugar la contribución: todas aquellas obras o sectores de las mismas, urbanas o rurales, cuya construcción produce un beneficio a determinadas áreas territoriales. También aclarando que no se aplicará por el mantenimiento de obras ejecutadas o reparaciones, salvo que signifiquen prolongar la vida útil o sean una ampliación de las mismas.
5. Que serán contribuyentes los propietarios o poseedores a título de dueño.
6. Una definición amplia de la zona de beneficio, es decir el área en que se aplicará: pero fijando los criterios para establecerla, es decir, que dependerá de: a) el tipo y las características de la obra a ejecutar; b) del tamaño de la obra; c) del lugar donde se ejecutará; d) del tipo de beneficio que brindará y d) del uso actual y futuro que tendrán los inmuebles. Es muy importante no fijar en la norma distancias o alguna otra rigidez que luego impida una aplicación equitativa y resolución práctica.
7. Se deberá aclarar que inmuebles se excluyan de la zona de beneficio o sea que se considerarán como inexistentes cuando se realice la distribución del monto a recaudar: a) los inmuebles del dominio público del Estado Nacional, Provincial y Municipal (calles, plazas o caminos existentes dentro de la zona de beneficio) y aquellos inmuebles de particulares que por situaciones especiales de la obra, reciban perjuicios (permanentes) mayores a los beneficios. Tal el caso de inmuebles que pueden quedar debajo de un puente, etc.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8. Cómo y cuándo se realiza la determinación: distribuyendo el monto total a recaudar, sin superar los límites fijados en el punto 2, entre las propiedades incluídas en la zona de beneficio y en proporción al beneficio individual esperado. También que la obligación (no el pago) se determinará en cualquier momento antes de la terminación de las obras.
9. La forma de distribución del monto a recaudar señalando: que se pueden utilizar los siguientes criterios: a) en proporción a los metros de frente de cada inmueble; b) en proporción directa a la superficie de los predios de la zona de beneficio; c) por zonas, dentro de las cuales también se distribuirá en proporción a la superficie de los inmuebles; d) en proporción a la valuación fiscal de la tierra de los inmuebles incluidos en la zona de beneficio. Aclarando expresamente que estos criterios se pueden aplicar separados o conjuntamente, o aplicar otro criterio no enunciado, con la condición que resulte una distribución más equitativa de la suma total a recaudar.
10. La fecha de exigibilidad o de cuando se debe comenzar a pagar la contribución: en cualquier momento antes de la finalización de la obra, pero una vez comenzada o licitada la misma.
11. Los plazos y formas de pago: debería consignarse un plazo máximo (no más de dos años) y que excepcionalmente, para el caso de obras muy grandes, podría extenderse al doble del plazo estimado para su ejecución (convendría que las cuotas no representen más del 20% del ingreso mensual familiar). Además del pago en efectivo, cuando medien circunstancias atendibles, se podría admitir el pago en bienes (tierra, materiales, etc.) o servicios vinculados a la obra (mano de obra, alquiler de máquinas, etc.).
12. Las normas de participación de los propietarios o contribuyentes: que para tal fin deberá realizarse una asamblea en la zona de influencia de cada obra, para que elijan un representante titular y un suplente, entre los futuros contribuyentes.

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

13. La aclaración de las funciones y atribuciones del representante del contribuyente: a) informarse del presupuesto y costos de la obra; b) informarse de los estudios realizados para determinar el monto total de la contribución y la forma de distribución entre los propietarios; c) examinar la marcha de la obra e informar a sus representados del desarrollo de su ejecución; d) tener acceso a toda la documentación y cálculos de la distribución de la contribución entre los proprietarios; e) denunciar toda irregularidad que observe ante el Consejo Deliberante; sus objeciones u opiniones presentadas no obligan al Consejo Deliberante, pero deberán ser consideradas, y en caso de rechazo, fundar por escrito tal rechazo.
14. Las normas que aseguren un doble control de la aplicación de la contribución legislada con criterio de flexibilidad: por el Consejo Deliberante cuya función sería: a) establecer las obras por las que se exigirá la contribución, y encomendando al Departamento Ejecutivo (o Intendente) la fijación de la zona de influencia (zona de beneficio provisoria) para el llamado a asamblea de los propietarios a fin de elegir el representante); b) aprobar la aplicación de cada contribución de mejoras (zona definitiva de beneficio), monto total a recaudar, los procesos y criterios de distribución aplicados, el padrón de contribuyentes, plazos y formas de pago); c) resolver los recursos (reclamaciones por escrito donde se alegue que la contribución es mayor que el beneficio a recibir) y d) aprobar convenios con otros municipios (por obras intermunicipales) y con la Provincia (por obras provinciales en jurisdicción municipal en las que se le delegue la aplicación de la contribución).
15. Las normas y facultades del Departamento Ejecutivo (o Intendencia) para realizar el proceso de aplicación de la contribución: a) la asamblea previa al proceso de determinación para elegir al representante de los contribuyentes; b) elaboración de los estudios y cálculos necesarios para la definición

## CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

de la zona de beneficio, monto a recaudar, criterio de distribución, y cálculo de las contribuciones individuales; c) proponer los plazos y formas de pago de las contribuciones; d) realizar las liquidaciones y notificaciones que correspondan; e) contratar técnicos para el cálculo de las contri buciones, en caso de que resulten necesarios y con previa aprobación del Consejo Deliberante.

## RECURSOS FISCALES MUNICIPALES

ALBERTO LUKSZAN

### *Introducción*

Es bastante corriente no asignar a los problemas de los gobiernos locales —y en especial a los de los gobiernos municipales— la importancia que tienen. Los autores y catedráticos especializados en finanzas públicas generalmente toman como un "dato" los problemas fiscales locales, y la mayoría de las elaboraciones teóricas, así como las propuestas de políticas en esta materia, se refieren a los conflictos e instrumentos de los gobiernos centrales.

En el terreno de las finanzas públicas es mucho más atractivo exponer sobre la imposición a la renta como herramienta económica para promover una redistribución del ingreso, que sobre las necesidades de adecuar una tasa municipal para poder financiar un centro sanitario en un barrio pobre.

Hace poco se planteaba en un documento sobre este tema: "Debemos procurar cada vez más mayores dosis de originalidad, dando una interpretación correcta a los problemas que se presentan, sin la dialéctica de un abstraccionismo deductivo y una terminología vaga, oscura, metafísica, que pueden parecer expre-

sión máxima del razonamiento científico, pero que se alejan de todo contacto vivo con la realidad".<sup>1</sup>

La pretensión de este documento es fijar los lineamientos en que se debería enmarcar un modelo normativo sobre las finanzas municipales en general y la problemática de sus recursos.

Como se aspira a evitar las abstracciones, no se basará en el aporte doctrinario de los autores con los que se comparten las teorías sobre el tema. Se ha preferido correr el riesgo de ofrecer el examen, formular los juicios y realizar las propuestas que resulten posibles, en base a una experiencia concreta y prolongada sobre estos temas. Se ha tenido la oportunidad de trabajar durante muchos años en casi todas las provincias del país y también se ha tenido la ventaja de poder vivir los problemas fiscales locales en varios países de América Latina. Pero también cabe advertir que las experiencias, buenas y malas, no significan que se puedan realizar propuestas medianamente seguras sobre toda esta problemática. Más bien habrá que admitir que en varios aspectos no se han podido verificar soluciones y sólo se dejarán planteados los problemas.

#### *La crisis de las finanzas municipales*

Podría afirmarse que la crisis de las finanzas municipales tiene su origen en varias situaciones o conflictos de mayor relevancia.

i) La mayoría de los centros urbanos de los países subdesarrollados han afrontado y afrontan un crecimiento poblacional a tasas realmente significativas. Los rápidos procesos de urbanización se tradu-

cen en importantes incrementos de demanda de servicios urbanos, que en su mayor parte no se acompañan con un crecimiento de actividad económica correlativa, ni con la disponibilidad de recursos fiscales locales para financiar servicios básicos.

ii) Asimismo, en el último medio siglo se ha verificado una concentración de recursos fiscales en los gobiernos centrales, especialmente a partir de la implantación del impuesto a la renta, los gravámenes generales al consumo y las contribuciones de seguridad social sobre la nómina de salarios.

Esta concentración de recursos tributarios en los gobiernos centrales ha restado espacio a la tributación local, pero paralelamente se han tenido que implementar y desarrollar mecanismos de coordinación fiscal entre distintos niveles de gobierno, creando una corriente de fondos hacia los gobiernos locales que en muchos casos es insuficiente para atender las crecientes demandas de servicios urbanos esenciales.

iii) La centralización de recursos fiscales, frente a la realidad de importantes contingentes de población carenciada, ha obligado a que los gobiernos centrales se ocupen de realizar obras que razonablemente deberían ejecutarse por los gobiernos municipales.

Ello ha derivado en superposiciones de funciones de los distintos niveles de gobierno y ha entorpecido una eficiente asignación de recursos.

iv) La crisis económica verificada en Latinoamérica en los últimos años, y el problema de la deuda externa, se ha traducido en situaciones gravemente deficitarias para la mayoría de los países. Los ajustes en las finanzas públicas se han debido afrontar en todo el sector público, pero el proceso de ajuste generalmente se impone de arriba hacia abajo cuando se aplica en los distintos niveles de gobierno.

En otras palabras, para reducir el déficit del gobierno central se tratan de limitar las transferencias

<sup>1</sup> Oscar Katz (1985), "Finanzas municipales", Seminario Nacional sobre Presupuesto, ASAP, noviembre.

a los gobiernos provinciales, y éstos, de la misma manera, pretenden hacerlo con los gobiernos municipales. Con ello se provoca una pugna distributiva entre los distintos niveles de gobierno, que difícilmente puede resolverse con criterios de racionalidad y con perspectiva estable.

v) El resultado de esta evolución, en cuanto a la necesidad de afrontar mayores gastos locales con un sistema de recursos cada vez más dependiente de las transferencias gubernamentales de nivel superior, lleva a poner mayor empeño en la pugna distributiva de los sistemas de transferencias o coordinación financiera, con el riesgo de descuidar la aplicación y administración de los tributos municipales.

#### *El sector público municipal y provincial en Argentina*

Resulta difícil en nuestro país reunir información global sobre el sector público municipal. La información recopilada para el conjunto de gobiernos municipales adolece de problemas de confiabilidad, puesto que en gran parte se ha tenido que basar en estimaciones o proyecciones para todo el sector partiendo de datos reales de algunos años y de un número reducido de provincias. Sin embargo, aun con estas reservas, las series de gasto público elaboradas<sup>2</sup> ponen de relieve que en el período 1960 a 1983 el gasto municipal (excluido el de Capital Federal) ha representado en promedio aproximadamente el 1,5 % del P.B.I. (p.m.); pero con valores que oscilaron entre el 1,10 % (1976) y el 2,34 % (1981). En cambio, del gasto del total de provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Bue-

<sup>2</sup> FIEL (1984), *El gasto público en Argentina*, Buenos Aires.

nos Aires, en el mismo período, señala un crecimiento significativo, pues prácticamente se duplica en su relación con el P.B.I., como en su participación en el sector público total.

Si al examen de los datos estadísticos se agregan apreciaciones cualitativas de la evolución del sector público, no resultaría descabellado sostener que la carencia de recursos municipales obligó al sector público provincial a atender la creciente demanda de obras y servicios reclamados por los sectores urbanos carenciados. En otras palabras, la crisis de las finanzas municipales y las urgencias que plantean las presiones han presionado para agravar la superposición de funciones y la confusión del rol de los distintos niveles de gobierno.

Por el lado de los recursos fiscales, la concentración de los tributos relevantes en el gobierno central ha significado que las transferencias por los diferentes mecanismos de coordinación fiscal (coparticipación, aportes del tesoro, etc.) adquieran cada vez mayor peso en los ingresos de las provincias y, con diferencias lógicas, también en los diferentes municipios. Los regímenes de coparticipación, así como los aportes del tesoro, las tarifas y el gasto público, aplican formas redistributivas de asignación de recursos que persiguen compensar diversos desequilibrios. Ello da lugar a que desde determinadas regiones del país se subsidan a otras regiones, a través de los distintos instrumentos fiscales nacionales y provinciales. Tomado el tema estrictamente desde la óptica de las finanzas públicas es evidente que se producen subsidios y relaciones de dependencia con los gobiernos centrales. La dependencia en materia de recursos no sólo ha agravado la pugna distributiva entre los distintos niveles de gobierno, sino que se ha constituido en un incentivo para desatender responsabilidades propias en la gestión de los tributos de su competencia. En gran medida se genera un círculo vicioso a mayores trans-

ferencias, menor eficacia en la recaudación de recursos propios; a menores recursos propios, mayor necesidad de las transferencias.

También la urgencia en "vestir" de otra manera el déficit del sector público a fines de la década del 70, inició un proceso de transferencias de servicios del nivel nacional al provincial y municipal. Resulta duro calificar así a estas transferencias, pero conviene no equivocarse y pensar que respondió a un serio proceso de descentralización de funciones. Las transferencias fueron institucionales y de facto; se transfirieron servicios formalmente, pero también se obligó a que si una provincia pretendía que funcione cierta infraestructura nacional, debía hacerse cargo de su mantenimiento. Ello, aun con diferente impacto fiscal, ha producido desajustes en las finanzas provinciales y municipales.

#### *Lineamientos generales para una eventual reforma*

i) Las propuestas de reformas en materia de finanzas públicas generalmente se encuentran condicionadas por el contexto político y social, y ese condicionamiento dificulta, sobre todo en períodos de crisis (como el presente), implementar reformas totales y en corto plazo. La envergadura de la crisis y los tiempos que requieren muchas veces la percepción efectiva de los beneficios de una reforma, manifiestan la ventaja de proceder con cautela y tratando de asegurar cada paso.

Una hipótesis razonable es contar con un modelo normativo de financiamiento municipal que sirva de horizonte, y al que puedan apuntar las distintas etapas de un proceso de reformas.

En virtud de ello, el propósito de este documento es incursionar en algunos aspectos de los condicionantes, objetivos y componentes tributarios de un posible modelo normativo.

- ii) Entre los condicionantes más importantes debe contemplarse:
  - a. que existe una seria limitación de recursos para hacer frente a las demandas del gasto y la inversión pública en los tres niveles de gobierno; y que esta limitación se mantendrá en el mediano plazo;
  - b. que es necesario realizar una clara asignación de funciones en los tres niveles de gobierno, en especial entre el gobierno provincial y los municipales;
  - c. que el sistema tributario municipal se debe insertar en el marco de los regímenes tributarios provincial y nacional, en los que no se denotan posibilidades de un rediseño sustantivo en el corto plazo;
  - d. que es necesario fortalecer y capacitar las administraciones municipales, no sólo para asumir mayores roles, sino también para viabilizar la eficiencia de las reformas; y
  - e. que el financiamiento del sector municipal exigirá el funcionamiento de un sistema de transferencias.
- iii) Se entiende que el modelo normativo debería perseguir los siguientes objetivos:
  - a. asegurar el financiamiento de la prestación de servicios locales asignados al nivel municipal y que se califiquen como imprescindibles;
  - b. inducir o propender a la equidad horizontal de los sistemas tributarios en cuanto a que el esfuerzo tributario de las distintas comunidades locales sea proporcional a su capacidad tributaria;
  - c. promover la solidaridad fiscal entre los distintos municipios, propiciando la nivelación de las prestaciones esenciales;

- d. propender a la simplificación del sistema tributario municipal, evitando la aplicación de numerosos instrumentos y de concepción compleja, para mejorar su administración;
- e. perseguir el aprovechamiento de toda la potencialidad fiscal a nivel local;
- f. promover una mayor coordinación de las administraciones tributarias municipales y provincial, para mejorar la eficiencia y eficacia de ambas;
- g. procurar que la asignación territorial de recursos sea coherente con políticas superiores de corrección de los desequilibrios de las distintas comunidades en el país;
- h. propiciar una participación activa de los municipios en el debate de las políticas de coordinación fiscal.

iv) Para la propuesta de los componentes de un posible modelo del financiamiento municipal es necesario formular algunas consideraciones previas. Las diversas experiencias revisadas indican que en algunos casos los instrumentos propuestos no generan mayores problemas en cuanto a su propuesta, y en otros —como en el caso de las transferencias provinciales a los municipios— nadie descarta su necesidad, pero resulta muy difícil recomendar un mecanismo que pueda aceptarse sin generar numerosas polémicas y objeciones.

Concretamente, el régimen de coparticipación seguramente dará lugar a las más diferentes opiniones, tanto entre el gobierno provincial y el conjunto de gobiernos municipales, como entre los distintos gobiernos locales. Las discusiones, en cuanto se plantea una reforma, se centran tanto a la cuantía de las transferencias (su relación con las verificadas en el pasado y con los recursos coparticipados), como a las características de las mismas (automáticas y estables o discrecionales y variables), a las condiciones con que

se asignan (condicionadas o de libre disponibilidad), a las formas de distribución entre los municipios (índices o parámetros de distribución secundaria), y a las obligaciones que se establecen para ambos niveles de gobierno, etc. Y estos temas de debate se repiten en otros mecanismos de coordinación fiscal o de transferencia de recursos, como subsidios directos, créditos bancarios, realización de determinadas obras, etc.

En muchos foros y durante bastante tiempo se entendió que se trataba de un tema de resolución técnica. Hoy se admite que las decisiones en este terreno son de carácter político y que los técnicos sólo pueden buscar la mejor manera de interpretar la política propuesta.

La propuesta de los tributos locales no resultará novedosa. La existencia de dos sistemas tributarios en los niveles superiores de organización política del país, las obligaciones que surgen de los acuerdos de coparticipación nacional, el conveniente sustento territorial de la imposición municipal, la necesidad de operar un conjunto simplificado de tributos, limitan necesariamente —y en algunos casos hasta convenientemente— los instrumentos a proponer.

Subyace en la proposición que no se debe limitar la posibilidad de establecer impuestos como categoría tributaria. Y por otra parte, no se enumerará toda la gama de tasas retributarias de servicios y precios por bienes públicos.

Con estas advertencias se deberían contemplar:

- a. el gravamen general a los inmuebles de su jurisdicción como la actual tasa de alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública; con las características actuales que se asumen aplicadas sobre la base de la valuación fiscal de los inmuebles;
- b. el impuesto de carácter selectivo a los baldíos o predios insuficientemente construidos, condicionado a que recaiga sobre la tenencia especulativa de

inmuebles que entorpezca la densidad de ocupación deseable de las áreas urbanas;

c. impuestos a consumos específicos y de carácter suntuario (espectáculos artísticos y deportivos, publicidad, etc.) en aquellas jurisdicciones que se estime un producido razonable;

d. el gravamen a los establecimientos comerciales, industriales y de servicios sobre bases imponibles (personal ocupado, bienes de uso, cuotas fijas, etc.) que no adquiera el carácter de imposición general al consumo, acentuando la regresividad del sistema impositivo;

e. la contribución de mejoras para gravar el enriquecimiento sin causa por las obras públicas municipales y eventualmente las provinciales (por acuerdos), generalizada a todo tipo de obra de la que se derive un aumento particular en valor de los inmuebles.

v) Para la puesta en marcha de las reformas que apuntan a fortalecer el financiamiento municipal deberá contemplarse con toda seguridad una importante cooperación de los gobiernos provinciales.

En materia fiscal es difícil enfrentar las modificaciones sin una acción previa que permita a los gobiernos municipales disponer de estudios comparativos de tributos municipales (rendimientos de recaudaciones, capacidad tributaria, lineamientos de los instrumentos legales, bases imponibles utilizadas y experiencias de las administraciones tributarias municipales) que aunque algunas administraciones municipales no los necesiten, habrá un número de jurisdicciones para las que no es posible realizarlos por sí. La acción de las provincias se podría complementar con una cooperación horizontal entre administraciones municipales.

También sensibilizará, y hasta podrá viabilizar las reformas, una planificada acción de capacitación de funcionarios y técnicos de las administraciones muni-

cipales, donde convendría, además, la participación de aquellos funcionarios municipales que cuenten con una experiencia concreta sobre el tema.

Una ponderación de la solidaridad en el conjunto de municipios indicaría como recomendable que una parte de las transferencias se asigne como premio del esfuerzo fiscal o tributario. Por otro lado, la idea de que se trate de asegurar, también por las transferencias, el financiamiento de los servicios imprescindibles —lo que significaría que las comunidades locales asuman los costos de los prescindibles—, daría lugar a pensar que se estaría propiciando un ajuste del sector público desde abajo hacia arriba.

Si bien al principio se sostuvo que hasta ahora los ajustes se practicaron desde el nivel nacional al provincial y de éste al municipal, ello no implica que se proponga exactamente lo contrario. En lo que se está pensando es en que el proceso de ajuste debe ser iterativo y concertado entre todos los niveles de gobierno, pero con un grado de equidad horizontal, lo que supone una concertación de sacrificios y de compromisos mutuos.

Se estima que un proceso así será difícil, pero no imposible. Pero cuando se pueda demostrar que en el nivel municipal se respeta el derecho de los ciudadanos del conjunto de comunidades locales a acceder a un mínimo de servicios esenciales, que se ha logrado un mínimo también de eficiencia en la administración del gasto y que se han optimizado los recursos fiscales locales, no habrá más alternativa que seguir con el ajuste —y con similares patrones— en los niveles superiores de gobierno.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ACTIVIDAD INTERMUNICIPAL EN LA  
REPUBLICA ARGENTINA 1945-88

Antecedentes de iniciativas de conexión horizontal  
intermunicipal en la República Argentina,  
en el período 1945-88

Arq. Raúl Kalinsky

Bs. As. diciembre de 1988

ACTIVIDAD INTERMUNICIPAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA 1945-1988

Antecedentes de iniciativas de conexión horizontal intermunicipal realizadas en la República Argentina, en el período 1945-88

Por el Arq. Raúl Kalinsky

Dic. 1988

INDICE:

1. Objeto del documento
2. Introducción. Actividades en el exterior y en la Argentina.
3. Síntesis cronológica de actividades intermunicipales en la Argentina.
4. Recopilación de recomendaciones y conclusiones.

1. OBJETO:

El presente documento tiene por objeto reseñar el estado de situación de la actividad intermunicipal en la República Argentina. Para ello también presenta una muy breve síntesis de la misma en el exterior.

El criterio adoptado para la organización de este documento ha sido la de presentar, inicialmente, el listado de las actividades -que en lo intermunicipal- han ocurrido en el país, desde 1945 -cuando se realiza la primera de la que hemos podido tener conocimiento- hasta la actualidad. Posteriormente, en el ítem 4 se incluyen las recomendaciones, y conclusiones de las reuniones realizadas. Cuando estas no tuvieran resultados propositivos formales, se ha incluido una síntesis o información de lo tratado.

## 2. INTRODUCCION. ACTIVIDAD EN EL EXTERIOR Y EN LA ARGENTINA

### 2.1. INTRODUCCION

Son muchos los países donde ya, el rol del municipio como agente del desarrollo de la comunidad, ha sido reconocido. Este reconocimiento ha llevado, inevitablemente, a la creación y estimulación de los canales y sistemas de relaciones entre municipios. Esto es, que no solo se han establecido -por el cambio de rol- nuevos sistemas de relaciones "internas" dentro de cada gobierno local y entre el gobierno y la comunidad, sino que también se han diseñado y puesto en práctica nuevos sistemas de relacionamiento entre municipios. Estos sistemas de interrelación operan, básicamente en dos niveles. El primero es a nivel microregional, donde los municipios se vinculan entre sí para la solución conjunta de determinados aspectos de la gestión de gobierno, que les son comunes o concurrentes, desde el punto de vista territorial. El segundo nivel es el de las asociaciones provinciales, macroregionales, nacionales e incluso internacionales de municipios.

En ellas, los gobiernos locales, mediante seminarios, cursos de capacitación para funcionarios, congresos, foros, etc., intercambian experiencias, forman y capacitan recursos humanos, obtienen a veces financiamiento para el desarrollo local y realizan gestiones ante organismos nacionales e internacionales.

Son muchos los países de América y del mundo donde la inserción de este primer nivel político de gobierno en una trama microregional, con una fluida conexión horizontal entre municipios, es ya una realidad.

Nuestro país ha reiniciado recién ahora la valorización de esta problemática, y las acciones emprendidas durante el actual período democrático iniciado en 1983 son muy incipientes y carecen de estructuración y organización (como veremos más adelante, en-

tre 1946 y la actualidad no ha habido ninguna actividad en este sentido, con la única excepción de dos intentos aislados en la década del 60).

Sin embargo, esta situación puede, desde otra óptica, verse positivamente, ya que es mucho lo ejecutado en otros países y es en gran medida recuperable como experiencia útil y valiosa para acortar los plazos que nos demandará esta tarea que sin ninguna duda, deberemos realizar tarde o temprano.

## 2.2. LA ACTIVIDAD INTERMUNICIPAL EN ARGENTINA Y AMERICA

La revalorización y jerarquización del Gobierno Local (o Municipal), es también un proceso iniciado hace ya 50 años en los EE.UU. de Norteamérica y no menos de veinte en otros muchos países de América Latina.

Citaremos y analizaremos el caso de varios de ellos que van avanzando, según nuestro criterio, en la dirección correcta. Esto es, que se han producido o están en camino de hacerlo los siguientes hechos:

- Afianzamiento del nivel del Gobierno Local en su accionar.
- Intensa relación intermunicipios.
- Existencia de ligas-asociaciones de intendentes, y/o municipios.
- Creación a nivel nacional y/o provincial de instituciones oficiales ocupadas del "Desarrollo Local".
- Participación de la comunidad en la gestión del Gobierno Local.
- Obtención de programas y proyectos que hagan al desarrollo económico social a nivel local.
- Existencia de organizaciones privadas o semi-públicas dedicadas al mejoramiento de la "gestión Municipal" (en especial a través de estudios, asistencia técnica, formación, etc.).

Tal como decíamos antes, son varios los países de América donde se verifican concurrentemente uno o más de estos determinantes de desarrollo del Gobierno Local. Describiremos sintéticamente a continuación la situación a varios de ellos.

a) El Brasil, país federal con más de 3.600 municipios cuenta con una importantísima red de organizaciones que "apuntalan al municipio". Existen instituciones oficiales de coordinación y asistencia a nivel "estadual" (provincial) -También hay un ministerio a nivel Nacional- Por otra parte existen asociaciones de alcaldes a nivel estadual, luego se agrupan por región dentro de una "Asociación Nacional de Municipios". Esta "autonomía" del municipio se constata también a nivel presupuestario ya que estos cuentan con el 17% de coparticipación federal (nacional) directa de impuestos. También posee el IBAM, Instituto Brasileiro de Administración Municipal, que desde 1950 está abocado al estudio y asistencia a nivel municipal.

b) Costa Rica, un país unitario (donde obviamente los municipios semejan gobernaciones ya que existen solo dos niveles de gobierno), posee también un marcado mejoramiento del nivel local de gobierno.

Desde hace más de quince años y gracias a una legislación especial que data de 1970, se modificaron tres elementos básicos: Reforma Tributaria, Reforma Jurídica y Reforma Institucional y Administrativa.

Esta profunda reforma incluyó la creación del IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal). Como surge de su nombre este organismo distribuye y presta la asistencia técnica como es la del Gobierno Municipal.

En la Argentina, a partir de 1983, (según veremos más adelante), solo se han realizado esfuerzos puntuales y aislados, provenientes, ya sea de iniciativas públicas esporádicas y no coordinadas como por ejemplo "1er., 2do. y 3er. Encuentro de Intendentes de

capitales de provincia", o de grupos no oficiales (CIPEAP, CEMRA, FUNDECO, etc.).

Si bien la Argentina ha tenido intervención en asuntos municipales internacionales ha sido también por iniciativas individuales de los grupos precitados o de algunos intendentes municipales interesados en esta temática. Hace ya un año se generó una nueva iniciativa en este sentido.

El CFI (Consejo Federal de Inversiones), creó el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEMUN). Dicho programa realiza en las provincias que lo requieran un ambicioso proyecto de fortalecimiento de municipios a través de las unidades coordinadoras del desarrollo municipal a nivel provincial.

A la luz de la experiencia internacional, teniendo en cuenta el estado de desarrollo de esta temática en nuestro país y ante la proximidad de la iniciación de un nuevo período presidencial parece conveniente que se propicie un amplio debate de propuestas sobre las alternativas para la institucionalización de la conexión y organización intermunicipal en la República Argentina.

### 3. SINTESIS CRONOLOGICA DE ACTIVIDADES INTERMUNICIPALES EN LA REPUBLICA ARGENTINA

#### 3.1. INTRODUCCION

Pocos tienen memoria de las actividades que, en el tema del desarrollo de los "gobiernos locales" y las relaciones intermunicipales, se han desarrollado en el pasado.

En este tema, como en varios otros, nuestro país realizó esfuerzos muy tempranos comparados con los de sus hermanos del continente. También, como en otros items, el hecho de haber iniciado las acciones tempranamente, no solo no ayudó a la obtención de los resultados buscados, sino que por el contrario y extraña y a la vez paradójicamente, conspiró contra el mismo. Luego de acciones

emprendidas, como decíamos, muy tempranamente en 1944 (para esa época solo existía en toda América la liga de alcaldes de los EE.UU. de Norteamérica creada en los '30, durante la gran depresión, el esfuerzo en lo referido a las relaciones intermunicipales, se pierde en el vacío (1). Se reeditan intentos en la década del 60, que si bien iniciados, también caen luego en el vacío. A partir de 1984 el tema empieza a recibir nuevamente algún impulso, si bien el mismo es esporádico, y no adquiere nunca el nivel nacional, ya que el Gobierno Nacional durante el período 1983-88 no ha mostrado mayor interés en este tema. Este desinterés nacional por el tema municipal es más sorprendente aún, habida cuenta que en el exterior, y especialmente en otros países vecinos, el desarrollo de la comunidad a través del mejoramiento de los gobiernos locales ha cobrado especialmente en la última década una magnitud importante.

Probablemente podemos atribuir esta situación a dos causas que actúan conjuntamente. Primero, como emergente natural de un acendrado centralismo en el Gobierno Nacional, que no solo alcanza a las provincias, sino que arrastra, casi como un prejuicio, a los mismos municipios. Segundo, una costumbre que en nuestro país, y especialmente en el ámbito de la cosa pública, ha tomado carácter de lamentable tradición y es la de empezar siempre todo de nuevo, siempre desde el inicio como si siempre fuera la primera vez.

Una cabal prueba que demuestra rotundamente esta tendencia de negar y olvidar el pasado y empezar siempre de nuevo, es la designación de "primero" a casi todos los encuentros intermunicipales realizados al inicio de los distintos períodos constitucionales. Si bien la falta de continuidad político-institucional podría ser un primer justificativo de esta actitud, apenas observamos los antecedentes adjuntos veremos que no es así. De los debates

---

(1) No ocurre lo mismo con lo producido durante las reuniones intermunicipales. Con el inventario de ideas de proyectos realizado durante 1944/45 se confeccionó, en buena medida el Primer Plan Quinquenal 47/5).

parlamentarios de la Cámara de Diputados de la Nación, se desprenden de una voluntad de no registrar antecedentes de reuniones nacionales intermunicipales anteriores cuando, en 1959 organiza un nuevo encuentro nacional de municipios.

Definitivamente debemos aceptar que esta actitud es parte de una tendencia muy acendrada en nuestras costumbres y es la de no solo negar sino a veces no usar el pasado, tan rico en experiencias válidas; esto implica además una suerte de "consumismo" o al menos de gran desperdicio de energía, ya que suele ser mucho lo útil y rescatable de las experiencias anteriores, especialmente las realizadas poco tiempo atrás y con gran continuidad en el carácter de la problemática tratada y del enfoque adoptado para hacerlo.

Con el ánimo de crear -en nuestro tema- un punto de inflexión en esta deleterea costumbre, y rescatar todo el importante bagaje de trabajo y esfuerzo realizado en este tema, es que nos hemos propuesto presentar este DOCUMENTO DE ANTECEDENTES. Es nuestra intención que podemos esta vez, en la que -solo aparentemente- estamos por empezar de nuevo, retomar el camino como si lo hubiéramos andado nosotros mismos. Para ello nada mejor que conocer "que ocurrió y cuando y como fueron las cosas".

### 3.2. SINTESIS CRONOLOGICA

1945 Durante el mes de Marzo se realiza la Primer Reunión Nacional de Municipios. Es efectivamente la primera vez que, a partir de la organización nacional, se convoca a los municipios argentinos a trabajar mancomunadamente y con el auspicio del Gobierno Nacional, con miras a definir un paquete de necesidades y requerimientos de las comunidades de todo el país.

Los requerimientos emergentes de las ponencias fueron -en buena parte- la materia prima del Primer Plan Quinquenal puesto en marcha a partir de 1946. En la primera

parte del Anexo de Documentación se incluyen las recomendaciones surgidas luego del análisis de más de 3.000 peticiones, que dicho Congreso realizara. Existen además algunos pocos ejemplares en el país del libro que con motivo de esta reunión, publicó el Gobierno Nacional en octubre del mismo año.

1960 Durante el mes de Junio se realiza un nuevo encuentro nacional de municipios. Según lo explicitado antes, recibió, erróneamente el nombre de Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales, y se realizó en la ciudad de Buenos Aires. Lamentablemente hasta la fecha no hemos podido encontrar las conclusiones y recomendaciones de dicho encuentro. Tampoco hemos podido encontrar una reseña de lo tratado. Solamente hemos podido documentar lo tratado en la Honorable Cámara de Diputados, cuando se trató la designación de la comisión especial que atendería dicho evento, así como la asignación de fondos para el mismo. Dicho material no ha sido incluido ya que no contiene elementos que aporten al contenido de lo tratado. De todos modos, y teniendo en cuenta el interés que pudiera suscitar, se indican a continuación las fechas y páginas de los Diarios de Sesiones en que obran dicho documentos. D.S.D. 17/12/58; 12/01/59 pág. 7237; 13/05/59 pág. 134; 29/10/59 pág. 4579; 6/11/59 pág. 4909; 2/06/60 pág. 400; 8/06/60 pág. 431.

Sin perjuicio de lo expuesto, y en la medida que podamos detectar la existencia de las conclusiones, la incluiremos en próximos documentos.

1965 Durante el mes de septiembre de 1965, se propone la realización del llamado Segundo Congreso Nacional de Asuntos Municipales, a realizarse en Resistencia - Provincia del Chaco. Es -tal como surge del diario de sesiones de la época- importante destacar que acá si se rescata la reu-

nión anterior de 1960, si bien se omite la de 1945. No hemos podido documentar tampoco en este caso ni la realización efectiva de la reunión ni tampoco la existencia de documentos de conclusiones. La documentación del tratamiento legislativo previo, puede encontrarse en: D.S.D. 1/09/65 pág. 2752; 2/09/65 pág. 2862; 22/09/65 pág. 2568.

1983 . A partir de esta fecha se suceden una cantidad importante de reuniones municipalistas en diversos puntos del país. Es importante destacar dos características salientes del período 1983-88.

En primer lugar las iniciativas surgieron de las más variadas instituciones y grupos, pertenecientes a los más variados sectores de la sociedad y a diversos lugares del país. En segundo, ninguna de estas iniciativas surgió del Gobierno Nacional.

Dada la dispersión de la información y la inexistencia de alguna organización que centralice, con seguridad, esta información, es posible que en nuestra reseña de este período existan omisiones involuntarias. Agradeceremos cualquier aporte que permita completar la síntesis cronológica, como así también los resúmenes de lo tratado en cada una.

A fin de presentar la síntesis con continuidad dentro de cada "serie de reuniones", se ha organizado cronológicamente los eventos, por "paquetes" agrupados en función del carácter de su entidad organizadora o promotora (Provincia, Municipios, C.F.I., organizaciones intermedias, entidades, etc.).

### 3.2.1. MUNICIPIOS CAPITALES DE PROVINCIA

A partir del 13 de abril de 1984, día en el cual se celebró la 1a. Reunión Intermunicipal de la República Argentina (así llamada por sus organizadores, si bien como ya vimos la primera data de 1945) en la ciudad de Salta, los intendentes de las capitales de provincia han venido reuniéndose con cierta regularidad. Han sido sede de otras reuniones las ciudades de Córdoba, Corrientes, etc.

Las actividades no han llegado a permitir la creación de una organización estable. Los restantes municipios del país, así como la Capital Federal no han sido parte de esta convocatoria. Esta característica de "descentralización y participación relativa" probablemente hayan restado amplitud y algún mayor impacto y repercusión política a la ponderable iniciativa.

Las deliberaciones se realizaron en tres grupos de trabajo, a saber:

Nº1 "COMISION INSTITUCIONAL"

Nº2 "COMISION DE HACIENDA"

Nº3 "PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO"

Como síntesis inicial, se citan a continuación los títulos de las ponencias presentadas a la 1a. Reunión. En el anexo, se incluye la DECLARACION firmada por los asistentes. También se agregan los despachos de las tres comisiones de la reunión del '84.

Ponencias:

1. Elección directa de los intendentes del país.
2. Participación de los municipios como células básicas para asentar la democracia.
3. Exenciones de tasas municipales a favor de organismos nacionales, provinciales y otras entidades de bien público.
4. Despacho unificado de la comisión de Planeamiento y Desarrollo Urbano.

### 3.2.2. ORGANIZACIONES INTERMEDIAS

#### 3.2.2.1. CEMRA (Centro de Estudios Municipales de la República Argentina)

En 1985 organiza las las. Jornadas Técnicas Municipales de la Obra Pública. Convoca más de un centenar de funcionarios, durante 3 días de trabajo.

Existe una publicación de dicho centro con las conferencias y lista de participantes. Se agrega en el anexo la conferencia de cierre, que sintetiza muy apretadamente, las nueve conferencias presentadas.

El trabajo grupal y participativo de los presentes se organizó en 4 mesas de trabajo (MT).

MT 1 Obras autofinanciadas-Ahorro cerrado- La participación de la banca.

MT 2 Alternativas para la financiación de la Obra Pública Municipal. Banca Oficial y Privada. Sistema Cooperativo. Bonos.

MT 3 Complementación intermunicipal. Emprendimientos conjuntos. Coordinación entre municipios.

MT 4 La acción municipal en la vivienda.

#### 3.2.2.2. IAM-FUNDECO (Instituto de Acción Municipal de Fundeco).

A partir de 1986 organiza una serie importante de eventos intermunicipales. En general tienen una orientación temática. Esto es que cada evento se realiza en base a un eje temático, p.ej.: Calidad de Vida, Relaciones Intermunicipales, etc. En Set. 1987 organiza un encuentro a nivel nacional, con participación de expertos y funcionarios nacionales e internacionales, que obtuvo cierta

repercusión. De lo tratado se destaca, especialmente, el tema II "Las asociaciones de municipios". El tema fue ampliamente debatido, incluso por expertos del exterior, realizándose análisis comparativos.

Las conclusiones generales del encuentro "EL ROL DEL INTENDENTE", así como las particulares del Panel II se incluyen en el anexo.

### 3.2.3. CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

A partir de 1987, el CFI comienza a intervenir en el tema municipal de un modo programático. (Hasta esa fecha el CFI ha realizado un sinnúmero de intervenciones en el tema municipal a través de sus asistencias técnicas y cursos de capacitación a determinados municipios a solicitud de las respectivas Provincias. En la fecha precitada se inician las actividades del "Prodemun - Programa de Desarrollo Municipal". Este realizó una serie de encuentros provinciales, p.ej.: Chubut, Salta, Entre Ríos, etc. También se realizaron estudios de campo y encuestas en dichas provincias. Existen en el CFI varias publicaciones producto de estas actividades.

En 1988, y como importante actividad intermunicipal con alcance nacional se realizó el Seminario sobre Nuevas Formas de Participación. Listado de los temas principales forma parte del anexo.

Otra importante actividad regional del '88 lo constituyó las 1as. y 2as. Jornadas Municipales de la Patagonia, con la participación de la casi totalidad de los municipios de las 6 provincias de la región.

Las actividades a realizar durante el año 1989, que consisten en varias reuniones regionales, concluirán con una gran reunión nacional, que tendrá lugar durante este año.

NOTA: PARA LOS PARTICIPANTES DE LOS ENCUENTROS INTERMUNICIPALES REGIONALES DEL CFI 1989.

A fin de posibilitar una cabal comprensión de los temas a tratar, y para evitar un innecesario sobredimensionamiento de este documento, a cada encuentro se llevará una "pequeña biblioteca operativa". Dicha biblioteca con material de consulta directa, podrá ser fotocopiada en las partes que las comisiones participantes consideren necesario para desarrollar cabalmente su labor.

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**4. ANEXO DE DOCUMENTACION**

AÑO 1987

\*\*\*\*\*

DOCUMENTO DE LA SECRETARIA GENERAL DEL C.F.I. :

---

" MUNICIPIO Y DESARROLLO EN LA ARGENTINA "

\*\*\*\*\*



**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

BUENOS AIRES

24 FEBRERO

DOCUMENTOS DE LA SECRETARIA GENERAL

**MUNICIPIO  
Y  
DESARROLLO  
EN LA  
ARGENTINA**

## 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 sí, 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/c	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 rentistas 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 materos, transporte público, así como de arrendamiento de determinados bienes.

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 este 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 prestan 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.

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.

REUNION  
NACIONAL  
DE  
MUNICIPIOS

MEMORIA

BUENOS AIRES - MARZO DE 1945



AFICHE. ALUSIVO A LA PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS

**VICEPRESIDENCIA DE LA NACION ARGENTINA  
CONSEJO NACIONAL DE POSGUERRA**



# **REUNION NACIONAL DE MUNICIPIOS**

**12-23 DE MARZO DE 1945**

**MEMORIA**

**BUENOS AIRES**  
6.500 - Imprenta de la Cámara de Diputados  
1945

## REUNION NACIONAL DE MUNICIPIOS

### CONVOCATORIA

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1944.

Visto lo informado por el señor vicepresidente de la Nación, y

#### CONSIDERANDO:

Que la naturaleza, intensidad y alternativas de la guerra actual han producido, en todos los países del universo, graves trastornos de orden moral, social y económico, cuya extensión y arraigo pueden dificultar la normalización de las condiciones de equilibrio y mesura que deben constituir el más firme apoyo de la justicia y del progreso de los pueblos;

Que la confusión de ideas y sentimientos de tales trastornos derivada, enturbia las conciencias, fomenta el espíritu de disociación entre distintos sectores sociales y agudiza oposiciones injustas, sin reparar comúnmente en que, para disiparla, bastará fortalecer la serenidad en el juicio, la templanza en la imputación, la comprensión de las acciones ajenas y la hombría de bien en las propias;

Que una conciencia colectiva sobre los aspectos más destacados de los problemas que puedan afectar al país como consecuencia de las repercusiones de la guerra podría formarse si a los organismos y autoridades que tienen confiada la misión de velar por el ordenamiento social y económico llegaran las auténticas inquietudes y aspiraciones del pueblo argentino y a éste las previsiones que para la defensa de su tranquilidad, bienestar y progreso, estructuran los correspondientes resortes del Estado;

Que los municipios por su calidad de entidades primigenias de la vida civil de la Nación, recogen las más leves vibraciones del sentimiento popular y son el fiel trasunto de las reacciones espirituales del ciudadano, del núcleo familiar y del sector profesional;

Que el decreto número 23.847-44 ha confiado al señor vicepresidente de la Nación, la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento social y económico del país, y encomendado al Consejo Nacional de Posguerra el asesoramiento necesario a tales fines.

*El presidente de la Nación Argentina*

#### DECRETA:

Artículo 1º — Convócase una «Reunión Nacional de Municipios» para la segunda quincena del mes de marzo del próximo año 1945, a celebrarse en el

lugar o lugares y fecha precisa que oportunamente se determinarán, de acuerdo a lo dispuesto por este decreto.

Art. 2º — La «Reunión Nacional de Municipios» se realizará bajo la superior dirección del vicepresidente de la Nación y los auspicios del Consejo Nacional de Posguerra, dentro de los objetivos, normas preceptivas y finalidades del decreto número 23.847/44.

Art. 3º — La «Reunión Nacional de Municipios» tendrá por objeto primordial la formación de una conciencia colectiva sobre los aspectos más destacados de los problemas que puedan afectar a la economía del país como consecuencia de la terminación de la guerra mundial y su liquidación. A tal efecto, serán consideradas las inquietudes y aspiraciones de los municipios de la Nación, en orden a las cuestiones de índole social y económica que se incluyan en el temario a que se refiere el inciso 1º del artículo 6º.

Art. 4º — La Comisión Permanente del Consejo Nacional de Posguerra, ampliada, a los fines de este decreto, en la forma que su presidente disponga, tendrá a su cargo la organización, preparación y realización de la «Reunión Nacional de Municipios».

Art. 5º — El vicepresidente de la Nación queda facultado para designar a los funcionarios de la administración nacional, provincial o municipal y a representantes de entidades públicas o privadas para que colaboren en la forma que mejor permita alcanzar las finalidades de este decreto. Asimismo podrá constituir subcomisiones y adoptar cuantas medidas considere convenientes a fin de lograr los objetivos que se persiguen con la «Reunión Nacional de Municipios».

Art. 6º — La Comisión Permanente del Consejo Nacional de Posguerra, ampliada en la forma prevista en el artículo 4º, previos los estudios y consultas que juzgue pertinentes, propondrá:

- 1º Temas a desarrollar en las sesiones de la «Reunión Nacional de Municipios».
- 2º Lugar o lugares de las sesiones y fechas en que se celebrarán;
- 3º Fondos con que serán sufragados los gastos de organización, preparación y realización;
- 4º Cuantas medidas considere necesarias para el mejor éxito de la reunión de referencia.

Art. 7º — El presente decreto será refrendado por los señores ministros secretarios de Estado de los Departamentos de Interior y de Guerra.

Art. 8º — Comuníquese, publíquese, dese al Registro Nacional y archívese.

FARRELL.

Juan Perón. — Alberto Teissiere.

Decreto Nº 25.190/44.

ACTA FINAL

*LA labor de los delegados en el seno de las comisiones y subcomisiones fué fecunda. Los 3.603 trabajos presentados a su deliberación y estudio fueron depurados y reducidos a 60 ponencias, tratadas y aprobadas en las sesiones plenarias. La Comisión de Estilo, nombrada en cumplimiento de disposiciones reglamentarias a los efectos de coordinar dichos trabajos, los reunió, clasificándolos en Declaraciones, Recomendaciones y Resoluciones, en un cuerpo orgánico que constituye el Acta Final, que se transcribe íntegramente a continuación.*

En la ciudad de Buenos Aires, a los veintidós días del mes de marzo de mil novecientos cuarenta y cinco, se reúnen en Asamblea los delegados acreditados ante la Reunión Nacional de Municipios, para celebrar sesión plenaria y considerar los despachos de las comisiones respectivas, bajo la presidencia del señor general de brigada don Julio C. Checchi, reemplazado posterior y sucesivamente por los señores mayor (R.) don Fernando Estrada, coronel don Anibal F. Imbert y doctor don Juan M. Vaccaro. Siendo las nueve y treinta el señor presidente declara abierta la sesión; somete a consideración de los asambleístas los despachos producidos por las comisiones, que en cada caso son informados por los relatores designados y que resultan aprobados, como declaraciones, recomendaciones y resoluciones, en la siguiente forma:

## DECLARACIONES

### La Reunión Nacional de Municipios

#### DECLARA:

#### I

Que considera indispensable que se imponga a los concesionarios y permisionarios del transporte de pasajeros la obligación de conducir gratuitamente el personal uniformado de Correos y Telecomunicaciones, para la ejecución de los servicios de distribución de correspondencia y telegramas.

#### II

Que es necesario coordinar la construcción de la red caminera nacional con la subdivisión de las tierras, como mejor medio de asegurar la salida de los productos regionales hacia los mercados de consumo.

### III

1<sup>o</sup> — Que es una exigencia inaplazable la realización de un plan integral y la sanción de las disposiciones legales pertinentes, en forma de estructurar una ley forestal nacional que permita no sólo la conservación de las masas arbóreas sino también la repoblación de las especies valiosas en peligro de desaparecer y la forestación de grandes extensiones del territorio nacional.

2<sup>o</sup> — Que es un anhelo que se dote a la Dirección Forestal del Ministerio de Agricultura, de los medios necesarios para la instalación de un instituto tecnológico y laboratorio especializado para el estudio científico de las especies maderables y su utilización industrial.

### IV

Que, a los fines del impulso industrial minero, es indispensable:

- a) El estudio de las posibilidades económicas de las regiones mineras;
- b) La coordinación de la Dirección Nacional de Minas con las direcciones provinciales;
- c) El levantamiento del catastro minero;
- d) La instalación en regiones mineras de laboratorios químicos e industriales oficiales y de institutos de preparación de técnicos y obreros especializados;
- e) La formación en el país de la conciencia minera, especialmente en sus zonas de producción, intensificando en los planes de estudio primarios los conocimientos sobre minería;
- f) La construcción de caminos y de todo otro medio de comunicación en las zonas mineras;
- g) La protección del pequeño explorador e industrial mediante el crédito prendario minero;
- h) La fijación por el Estado del precio mínimo de los minerales;
- i) La exposición permanente de mineral en los centros más poblados del país.

### V

Que, para favorecer la industrialización del país, es indispensable:

1<sup>o</sup> — La radicación preferente de las industrias en las zonas de producción de las respectivas materias primas.

2º — La fijación de los sistemas de fletes que aseguren una justa equiparación en el transporte de materias primas y elaboradas.

3º — La nacionalización, provincialización o municipalización de todas las fuentes de energía, y explotación inmediata de las mismas por organismos del Estado o sociedades cooperativas.

4º — El fomento del cooperativismo en todas las ramas de la industria.

5º — El estímulo de las industrias manufactureras de materias primas del país, mediante la exención de impuestos nacionales, provinciales y municipales; otorgamiento de créditos liberales a largos plazos y otros alicientes.

## VI

Que durante el período de posguerra es oportuno y conveniente adoptar una política inmigratoria que facilite la afluencia de habitantes seleccionados, intensificando para ello la subdivisión de la tierra y la industrialización del país, evitando, en lo posible, el sistema de colonias de una determinada nacionalidad.

## VII

Que es su anhelo que el Poder Ejecutivo de la Nación, y de las provincias, tomen a su cargo la organización y contralor de las sociedades rurales del país, sancionando al efecto sus estatutos orgánicos, tendientes a mejorar el asesoramiento, estímulo y dirección técnica de la producción.

## VIII

Que es indispensable y urgente, para la obtención de leche sana y pura y su conveniente industrialización, exigir la aplicación de los procedimientos técnicos modernos en el tambo, transporte y distribución; y el otorgamiento, a esos efectos, de créditos especiales por el Estado.

## IX

Que debe afianzarse la tendencia a considerar la tierra como un bien de trabajo y no de renta, subdividiéndola para la explotación de granjas y de industrias que proporcionen trabajos manuales; que debe facilitarse el otorgamiento de créditos liberales a largos plazos, para su adquisición, y procederse a una nueva reglamentación y

mediata de la ley del hogar, con recomendación de planificar el desarrollo urbano de acuerdo con las características y antecedentes históricos regionales, creando conciencia de su necesidad.

## X

1º—La conveniencia de otorgar facultades a las autoridades comunales por delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, en aquellos sitios donde no existieran subdelegaciones de este organismo, para que ejerzan la aplicación de las leyes del trabajo.

2º—La necesidad de que se organicen en las comunas bolsas de trabajo dependientes de las autoridades municipales, las que deberán desarrollar sus actividades en forma concordante con las finalidades del Registro Nacional de Colocaciones.

3º—La conveniencia de fomentar la creación de sindicatos gremiales no obligatorios.

4º—Que es conveniente se estudien y arbitren las medidas necesarias para extender los regimenes de retiro a todos los sectores de la población trabajadora.

## XI

Que la adopción de un régimen nacional y obligatorio de seguro agrícola constituye un medio eficaz para afianzar la estabilidad económica del productor agrario y que urge, por consiguiente, la implantación de normas orgánicas.

## XII

Que es indispensable crear centros de estudio de la brucelosis y de otras enfermedades infectocontagiosas y estaciones experimentales y zootécnicas en el centro, Norte y Noroeste argentino, y difundir preferentemente en esas regiones normas de higiene a las cuales deben ajustarse la crianza y mejoramiento del ganado caprino.

## XIII

1º—Que estima conveniente que el Poder Ejecutivo nacional destine, de la colecta popular realizada para aliviar la situación económica y social de la provincia de Catamarca, un millón de pesos moneda nacional (\$ 1.000.000 m/n.), para construcción de mobiliario y talleres de un hogar escuela en la ciudad de Catamarca, en terrenos cuya donación se gestionaría del gobierno provincial o de la comuna de la misma ciudad.

2º—Que es de especial interés el estudio de ordenanzas relativas a zonización, capaces de dar normas para la subdivisión de la tierra dentro de los ejidos municipales.

3º—Que es necesario hacer saber a los municipios que ~~ellos~~ tienen como misión importante la preparación del plan regulador de la localidad, armonizando con el resto de la región en que está ubicada la misma y de acuerdo con lo siguiente:

- a) Que el plan regulador (preparación y aplicación) debe tener amplia publicidad;
- b) Que en la preparación del expediente urbano (información previa al plan regulador) deben intervenir, además de los organismos oficiales, los representantes de todas las actividades económicas y sociales de la localidad;
- c) Que el cumplimiento de lo antedicho tendría como resultado que los habitantes de las localidades se conviertan en los mejores guardianes del desarrollo del plan regulador, asegurando así la continuidad en su aplicación, requisito sin el cual el plan más perfecto no llenaría la misión de asegurar el bienestar de la comunidad que lo gestó.

#### XIV

1º—Que es necesario que la Nación y las provincias reconozcan a los municipios la facultad de establecer tasas y contribución de mejoras de carácter general, de acuerdo con lo prescripto por las leyes orgánicas.

2º—Que la Nación y las provincias no deben interferir directa ni indirectamente el poder impositivo de los municipios.

3º—Que es indispensable que la Nación y las provincias distribuyan a los municipios, una participación equitativa de la recaudación de los impuestos que obtengan dentro del ejido respectivo.

#### XV

Que es un anhelo general de los municipios propender a todo aquello que sea necesario para la permanente y constante defensa de la salud de los niños, mediante la práctica de revisiones médicas periódicas, para conocer integralmente su estado físico, tarea que debería estar encomendada a los médicos escolares y al servicio más adecuado de médicos municipales y visitadoras de higiene.

## XVI

Que conviene propiciar en cada uno de los municipios y comisiones de fomento municipales la constitución de comisiones honorarias de vecinos que, aparte de sus funciones específicas, tengan las siguientes facultades:

1<sup>º</sup> — Entender, como amigables componedores, en los conflictos individuales o colectivos, suscitados entre patronos y trabajadores, pudiendo, además, adoptar toda clase de medidas tendientes a evitar o prever futuros inconvenientes entre el dador y el tomador de trabajo.

2<sup>º</sup> — En las localidades donde exista representación de la delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la intervención municipal se concretará a la cooperación inmediata con dicha oficina.

3<sup>º</sup> — Establecer bolsas gratuitas de trabajo.

## XVII

Que es de conveniencia que los organismos municipales de ejecución, con funciones de acción económicasocial, se organicen por especialidad de funciones, evitándose dispersión de esfuerzos y repetición de trabajo y creándolos cuando las necesidades así lo requieran.

A esos fines se recomienda que los municipios estudien y actualicen las informaciones relativas a las necesidades de sus respectivas jurisdicciones, confiándolas a organismos técnicos de ejecución.

## XVIII

1<sup>º</sup> — Que considera necesario que las estadísticas y censos de los municipios se realicen con un criterio uniforme en su estructura y elaboración, bajo la dirección y supervisión del Consejo Nacional de Estadística y Censos, a cuyo fin cada municipio propugnará la realización de los convenios previstos en el artículo 8<sup>º</sup> del decreto ley número 13.940, de 1944.

2<sup>º</sup> — Que los servicios de estadísticas municipales deben hallarse a cargo de personal idóneo;

3<sup>º</sup> — Que los municipios con población por lo menos de veinte mil habitantes deben organizar sus servicios estadísticos permanentes, sobre bases y dirección eminentemente técnicas, especialmente en cuanto se refiere a la parte demográfica.

4<sup>º</sup> — Que es necesario que las municipalidades publiquen regularmente las informaciones demográficas de sus respectivas jurisdicciones, suministrándose reciprocamente y sin otro trámite que el

simple pedido, toda clase de estadísticas que no tengan carácter confidencial o reservado.

5º — Que es necesario acordar subsidios para mantener los servicios estadísticos en los municipios que carezcan de recursos suficientes, estableciéndose los mismos en forma similar a lo que determina la ley número 3.180, de la Nación.

6º — Que con el objeto de convenir normas uniformes de carácter general para los municipios, en materia de estadísticas y censos, ~~se~~ seja la organización de una conferencia nacional, bajo los auspicios del Consejo Nacional de Estadística y Censos.

## RECOMENDACIONES

### *La Reunión Nacional de Municipios*

#### RECOMIENDA:

#### I

La creación de hogares rurales en las ciudades para que el hombre de campo tenga en ellas asistencia necesaria. Abí el hombre de campo tendría asesoramiento y orientación en todas las necesidades y trámites que deba satisfacer y hacer en la ciudad.

#### II

Crear en los municipios juntas de abastecimiento permanente de productos alimenticios de primera necesidad y especialmente de carnes, frutas y verduras, que tendrán por misión asignar a prorrato cuotas mínimas proporcionales a la capacidad productiva del criador, chacarero, fruticultor o industrial, para ser entregadas al precio de costo con destino exclusivo al consumo de la población que pertenezca a la zona donde se explota su establecimiento. Queda entendido que en el «costo» se incluirá un margen equitativo de ganancia, de acuerdo con nuestro régimen institucional, y en caso de oposición, el precio se fijará según el respectivo procedimiento de expropiación.

#### III

1º — Que en los contratos de obras públicas y de concesiones, los municipios establezcan la obligación, por parte de los contratistas y concesionarios, de acordar a sus obreros y empleados los beneficios

concedidos en contratos colectivos de trabajo similares, celebrados en las zonas respectivas, con la aprobación de la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión, de la que deberán solicitarse tales antecedentes.

2º — Que los municipios vigilen el cumplimiento, por parte de sus contratistas y concesionarios, de las leyes obreras, *latu sensu*, y de las cláusulas de igual carácter incorporadas en los respectivos contratos, estableciéndose en ellos la sanción de caducidad en caso de infracción grave, y que soliciten de la Delegación Regional de la Secretaría de Trabajo y Previsión una fiscalización concurrente.

3º — Que los municipios que cuenten con oficinas técnicas de fiscalización de calderas, motores y maquinarias, vigilen el estricto cumplimiento de las disposiciones reglamentarias vigentes destinadas a prevenir los accidentes de trabajo.

#### IV

1º — Que las autoridades nacionales, provinciales y municipales procedan a ejercitar una intensa y permanente acción de fomento en procura de la diversificación de la producción agraria.

2º — Que, asimismo, se encare una positiva acción destinada a difundir el régimen cooperativo en la industrialización y venta de los artículos de primera necesidad.

3º — Que intensifiquen la enseñanza agricolaganadera y de las industrias de granja.

#### V

1º — Que los municipios intensifiquen y fomenten por todos los medios a su alcance la difusión y la práctica del ahorro.

2º — Que en tal propósito deben participar activamente todos los empleados, obreros y organismos comunales, los cuales procurarán:

- a) Que se dé amplia difusión y aplicación a los decretos del Poder Ejecutivo nacional números 24.500-44 y 29.103-44, referentes a bonificaciones y descuentos en valores menores de la Caja Nacional de Ahorro Postal;
- b) Que se constituyan agencias especiales de ahorro postal en todas las municipalidades y comisiones de fomento para coleccionar el ahorro de su personal;
- c) Que todas las comunas soliciten autorización de su personal para efectuar retenciones sobre sueldos o salarios de acuerdo con las disposiciones del decreto del Poder Eje-

- Decreto nacional número 16.312-4, artículo 1º, inciso b),  
y constituir depósitos de ahorro a nombre de sus em-  
pleados y obreros en la Caja Nacional de Ahorro Postal;
- d) Que se otorguen pequeños premios en depósitos de ahorro postal en fechas conmemorativas, a los escolares que se hubieren destacado por su conducta, aplicación o práctica sistemática del ahorro, y se auspicie la creación de estos premios ante las sociedades vecinales o de beneficencia o ante personas caracterizadas del lugar,
- e) Que todas las comunas interpongan su influencia ante las sociedades de fomento, de beneficencia, etcétera, que reciban su apoyo o que necesiten su autorización para funcionar, a efecto de que los miembros de estas sociedades u otras personas pudientes, se instituyan como padrinos de ahorro postal de los que necesitan amparo y ayuda moral y material de otras personas, con arreglo al sistema instituido por la Caja Nacional de Ahorro Postal;
- f) Que las municipalidades y comisiones de fomento a fin de contribuir en forma efectiva a la difusión y práctica del ahorro, propicien ante su personal la obtención de libreta de ahorro en la Caja Nacional de Ahorro Postal y que cuando se consideren los antecedentes de un empleado, se tenga en cuenta que una libreta de ahorro postal que evidencia la práctica del ahorro sistemático es un documento que acredita condiciones de orden, método, voluntad y carácter.

## VI

1º — La enérgica aplicación del artículo 4º de la ley número 12.591, que acuerda facultades para limitar las exportaciones, cuando así lo requieran las necesidades internas del país.

2º — La inmediata aplicación en el territorio de Tierra del Fuego del decreto del superior gobierno de la Nación, que acuerda franquicias aduaneras a las materias alimenticias, con prescindencia del término previsto, que haría inoperante sus beneficios en la actualidad.

3º — Que los transportes de la Marina de Guerra que hacen el viaje hasta Ushuaia reserven el 20 % de sus bodegas, para la conducción de alimentos de primera necesidad.

4º — Que las compañías de navegación que hacen el servicio costero sin llegar actualmente hasta Ushuaia, lo hagan una vez al mes

por lo menos, destinando el 20 % de sus bodegas al transporte de artículos alimenticios.

5º — La construcción de cámaras frigoríficas para el almacenaje adecuado de materias alimenticias.

## VII

1º — La transformación de los programas de las escuelas primarias suburbanas y rurales, en el sentido de que se enseñe al niño, de acuerdo con la región y el ambiente, los principios elementales de la vida, lo relacionado con la producción local y el trabajo.

2º — Afrontar la necesidad imperiosa de la multiplicación de las escuelas hogares económicas, tendientes fundamentalmente a cumplir el programa establecido en el artículo anterior.

3º — La creación de escuelas de adaptación vocacional de la producción.

4º — Que el Estado dé preferencia en la adjudicación de tierras, en los planes de colonización, a los egresados de las escuelas de adaptación vocacional.

5º — Que los municipios encaren la imprescindible necesidad de cuidar al niño desde el nacimiento hasta la edad escolar, por obras de asistencia social.

## VIII

1º — El establecimiento de organismos municipales mayoristas de concentración y la racionalización de los minoristas, de expendio de productos alimenticios de primera necesidad y sus afines.

2º — La creación de mercados de venta de hacienda en pie, mataderos municipales (frigoríficos, según la importancia de la comuna) y organismos distribuidores de productos de primera necesidad.

3º — La implantación de tarifas mínimas para transporte de artículos de primera necesidad y la organización de cooperativas de producción y consumo de los mismos.

4º — La adopción, para todos los municipios de la República, de normas concordantes con el artículo 6º de la ley número 10.431, a fin de establecer correlativamente con el derecho del municipio para entender exclusivamente en cuanto se refiere al abasto del mismo, la obligación de realizar, por los medios que considere adecuados, la venta al público de los artículos de consumo de primera necesidad a precios de costo, en forma de actuar como organismos reguladores de los precios de dichos artículos.

La intervención municipal indicada podría realizarse mediante la creación de las juntas locales de abastecimiento a que se refiere la recomendación II o en su defecto por los medios que se consideren adecuados.

## IX

1º — La sanción de un Código Urbanístico Nacional que fije lineamientos generales para que cada provincia, territorio o comuna cuente con las normas a las cuales ha de ajustar su acción desde un punto de vista funcional o armónico que satisfaga necesidades propias de la región.

2º — El fomento de la construcción de viviendas económicas mediante préstamos a largos plazos, con atracción del capital particular; la integración del Consejo Nacional de la Vivienda con representantes de las provincias y territorios; la creación, en cada municipio o grupo de municipalidades o provincias, de una «Dirección del Plan Regulador» que establezca la reglamentación funcional y las características de las viviendas, vinculándolas al Código Urbanístico Nacional.

3º — Fomentar la construcción y modernización de mercados y mataderos con financiación propia.

4º — Que se complementen o armonicen, en los talleres existentes o a crearse, escuelas anexas para aprendices.

5º — Que se dedique preferente atención a la construcción de Estaciones Experimentales y Escuelas de Agricultura y Ganadería; Artes y Oficios; Adaptación Regional; Escuelas Normales; Colegios Nacionales; Hogares Escuelas; Casas Hogares; Escuelas Primarias; Hospitales Regionales; Frigoríficos Regionales y toda otra obra de salubridad tendiente a mejorar las condiciones necesarias de vida de los distintos pueblos de la República.

6º — La creación de viviendas de reposo para uso diario, hebdomadario y de vacaciones anuales, con uso y características modernas, en las cuales sea posible encontrar el descanso, el recreo espiritual y el deporte científico, a la vez que resulten un centro de cultura integral en los aspectos que la ciencia y el arte puedan ofrecer.

7º — La construcción de hoteles y hosterías de turismo en lugares que, por su belleza o condiciones especiales del punto de vista de la salud pública, constituyan centros de positiva atracción.

8º — La creación, en la planta urbana de los municipios, de viveros autóctonos destinados al fomento e intercambio con los similares del país.

## X

1º — Que los poderes públicos dediquen preferente atención al estudio y construcción de caminos, ferrocarriles, canales, puertos fluviales y marítimos, líneas de aeronavegación, telégrafos y teléfono, vinculándolas entre sí en coordinación con las nacionales, tendiendo de esta manera a la estatización de las telecomunicaciones del país, como asimismo a la construcción de una red de aeropuertos y aeródromos de emergencia, reservando a ese fin las tierras fiscales y adquiriendo las particulares que fueran necesarias al cumplimiento de un plan coordinado de carácter general con la contribución de los municipios, provincias y de la Nación.

2º — La inmediata construcción de una vía férrea de carácter definitivo y permanente en el tramo León-Volcán de los Ferrocarriles del Estado; el traslado de la estación, talleres y dependencias de Volcán a un nuevo emplazamiento; la expropiación o compra de tierras, con carácter urgente, para la construcción del nuevo pueblo mediante la ayuda nacional y provincial, que asegure permanencia indispensable a la región afectada por la reciente inundación.

3º — Que la Administración General de Vialidad Nacional, juntamente con las reparticiones respectivas provinciales, territoriales y municipales, estudien la sistematización de los accesos a los pueblos y ciudades donde concurren rutas de importancia interterritorial, provincial o nacional, a fin de dotarlas de caminos de cintura y de circunvalación, financiados por partes proporcionales entre los participantes.

4º — La necesidad de encarar la pavimentación de pueblos y ciudades bajo la dirección y contralor de un organismo técnico especial de pavimentación o de otro existente, como por ejemplo las Administraciones Nacionales o Provinciales de Vialidad, debiendo financiarse las obras con fondos creados para tal fin, según el modelo del plan de Bono de Pavimentación de la Provincia de Buenos Aires, a la vez que solicitar del gobierno nacional la ampliación de la ayuda que acuerda la ley número 12.776, recomendándose el estudio del trabajo presentado por el municipio de la ciudad de Tucumán.

5º — Que se dé validez concurrente a patentes y carnets de conductores y demás reglamentos de vialidad y tránsito, emitidos por las respectivas autoridades, tanto en el orden terrestre como aéreo.

## XI

1º — Que los gobiernos de provincia y territorios procedan a crear organismos propios de planificación y coordinación de obras públicas.

2º — Que los organismos provinciales y territoriales concurren a

formar una central con sede en el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, que se denominará «Consejo de Coordinación de la República Argentina», constituido por un delegado de cada provincia o territorio, uno por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la asesoría técnica del órgano central de planificación y coordinación de obras públicas de la Nación y presidido por el excelentísimo señor ministro de Obras Públicas de la Nación.

3º — Que los municipios tengan su representación en los organismos de planificación y coordinación provinciales y territoriales, a los fines de que las obras de carácter comunal sean tenidas en cuenta en todos los aspectos que justifican las creaciones proyectadas.

## XII

La sanción de leyes que autoricen a los municipios a expropiar o afectar tierras dentro de sus límites jurisdiccionales, con destino a su subdivisión y explotación agropecuaria, según las necesidades del abasto local.

## XIII

La ampliación y estatización de todos los medios de transporte, especialmente de los ferroviarios, como medio eficiente de llegar a la racionalización del sistema general de tarifas.

## XIV

Al Poder Ejecutivo, la creación del Registro Genealógico Oficial de Animales de Pedigree, que sería el único autorizado en el país para extender los certificados a los productores, sin excepción.

## XV

El tendido subterráneo de cables, líneas y ramales de instalaciones telegráficas, aprovechando canalizaciones subterráneas que se realicen con otros fines.

## XVI

La adopción del principio incorporado en el nuevo proyecto de ley general de transportes en el sentido de que los concesionarios y permisionarios conduzcan gratuitamente la valija de correspondencia, fijando su peso máximo en función del número de asientos y capacidad de carga del vehículo.

## XVII

Que las autoridades municipales estimulen la implantación de transportes de pasajeros, correspondencia y aun de las provisiones indispensables, en aquellas regiones del país que carezcan de tales servicios, exceptuándolos de obligaciones de orden administrativo (impuestos y derechos municipales) y acordándoles subvenciones especiales que estén en relación con su recorrido.

## XVIII

1º — La adopción de métodos orgánicos para la elaboración de los presupuestos municipales mediante los cuales resulte factible el estudio comparativo y el conocimiento integral del monto de las inversiones y recursos de todos los municipios del país.

2º — La aplicación del método de clasificación adoptado para la confección del presupuesto de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la de Rosario y comunas de la provincia de Mendoza, por revestir características de fácil adaptabilidad a los presupuestos de las demás administraciones públicas y satisfacer los requisitos esenciales de una clasificación racional.

## XIX

1º — Que las provincias reestructuren la organización de sus respectivos institutos de crédito público, con arreglo a las siguientes normas:

- a) Las actividades del crédito público provincial comprenderán y regularán las propias del crédito público municipal.
- b) Las operaciones de los institutos de crédito público provincial serán reglamentadas por la Legislatura de cada provincia, a propuesta del Poder Ejecutivo;
- c) El presidente y los miembros de los institutos de crédito público provincial serán designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Legislatura, y sólo podrán ser separados de sus cargos mediante juicio político.

2º — Que, sin perjuicio de sus finalidades actuales, los institutos de crédito público provinciales, tienen las siguientes finalidades:

- a) Dictaminar acerca de la posibilidad, oportunidad, condiciones y monto de las operaciones de crédito solicitadas

por las comunas o comisiones de fomento legalmente constituidas, para realizar obras públicas, consolidación de deudas y toda operación en materia de títulos de deuda pública;

- b) Aconsejar, en atención a la naturaleza o importancia de la obra a realizar una operación financiera a concertar, la garantía subsidiaria del Estado provincial;
- c) Cuando las comunas no dieren cumplimiento a las obligaciones contraídas, el instituto de crédito público estará facultado para tomar intervención a efectos de regularizar la situación, pudiendo, en caso necesario, retener los ingresos afectados al pago del compromiso contraído. Los fondos serán depositados en el banco oficial respectivo para el cumplimiento de la obligación en mora, y no podrán ser embargados por causas ajenas.

3º — Que las provincias en las cuales no existan institutos del crédito público, los organicen sobre las bases precedentemente enunciadas.

4º — Que se dicten leyes autorizando a las comunas a hacer uso del crédito hasta un máximo cuyo servicio de interés y amortización no represente más del 20 % de los recursos ordinarios anuales.

5º — Que se dicten leyes autorizando a los bancos oficiales a otorgar préstamos a las comunas, con intervención del instituto del crédito público. Las operaciones a corto plazo, que por su naturaleza revistan el carácter de anticipo de recaudación, podrán realizarse sin necesidad de la intervención del instituto.

6º — Que se modifiquen las cartas orgánicas de los bancos oficiales, a fin de que puedan otorgar crédito a las comunas, siempre que el monto de los servicios del crédito utilizado no exceda del 20 % de los recursos ordinarios anuales de los municipios.

7º — Que el Estado nacional cree un organismo con las finalidades y propósitos enunciados precedentemente, a los efectos de que las municipalidades de los territorios puedan beneficiarse con el uso del crédito.

## XX

Que sin menoscabo de las autonomías municipales y provinciales, se estudie en cada provincia y territorio la posibilidad de coordinar los esfuerzos y la acción en materia de obras públicas y en lo económico y social, con los planes generales del gobierno nacional, para responder a las situaciones del país en la posguerra.

## XXI

Que las leyes orgánicas municipales establezcan que los municipios quedan facultados para organizar acuerdos entre sí, sobre instalación, reglamentación y administración de servicios públicos o de interés común.

## XXII

Que los comunas realicen directamente los servicios que por su naturaleza deben hallarse a su cargo, dentro de sus posibilidades financieras, procurando percibir la retribución correspondiente, con determinación de la tasa integral con concepto financiero moderno y agrupando con igual criterio a todos ellos.

Ejemplo: Alumbrado, barrido y limpieza, incineración o residuos.  
Servicios de cementerios.  
Servicio de riego.  
Inversiones realizadas en construcción y conservación de parques y plazas.  
Inversiones realizadas en medicina preventiva y curativa.  
Policía sanitaria.

Que el costo de todos ellos debe comprenderse en una tasa que generalice la acción desarrollada; por ejemplo: Tasa de sanidad e higiene.

## XXIII

1º — Que se establezca como norma la comunicación inmediata, por intermedio de los municipios, a las reparticiones públicas en general y en especial a Correos y Telecomunicaciones, de todo cambio que se opere o se disponga en la denominación o nomenclatura de las calles.

2º — Que en las calles de cada municipio se coloquen tableros indicadores de sus denominaciones, o el nombre de las mismas en las chapas de numeración de cada finca.

3º — Que Correos y Telecomunicaciones dé a publicidad en su Boletín, los cambios de denominaciones de calles que fueren de su conocimiento, remitiendo un ejemplar del mismo a cada municipio de la República.

## XXIV

Que los municipios de la República, como norma concordante con el artículo 6º de la ley número 10.341, establezcan como anexo

a su matadero o matadero y frigorífico municipal, un mercado municipal de hacienda, imprescindible para satisfacer las necesidades del consumo local en las mejores condiciones económicas posibles.

#### XXV

Que los municipios, comisiones de fomento o municipalidades de la campaña y en especial donde no está representada la delegación de Trabajo y Previsión, creen un organismo municipal de información económicosocial, que tendrá por objetivo principal difundir por los organismos de su dependencia el conocimiento de las leyes de carácter social en vigencia en el país, como asimismo las disposiciones, decretos y reglamentaciones emanadas de las autoridades competentes.

#### XXVI

Se haga extensiva al territorio de Río Negro la creación de zonas libres en idéntica forma que la concedida por el decreto en vigor del Poder Ejecutivo nacional, a la importación marítima, fluvial o terrestre de los artículos de primera necesidad y los demás incluidos en esa disposición legal, la que debería también hacerse extensiva a todas las otras zonas del país que por su situación económica y geográfica se encuentran en iguales condiciones.

#### XXVII

Que dentro de sus posibilidades económicas, con el objeto de contribuir a la solución de los variados problemas de política social que afectan al país, todos los municipios deben propender a:

1<sup>o</sup> — Controlar y regular los precios de los artículos de primera necesidad, estableciendo un régimen de policía sanitaria y de intercomunicación de carácter permanente entre los municipios.

2<sup>o</sup> — Fomentar la creación de cooperativas.

3<sup>o</sup> — Crear cuerpos de visitadores sociales, honorarios o remunerados, urbanos o rurales, según las exigencias de la zona.

4<sup>o</sup> — Favorecer la formación, en los grandes núcleos urbanos, de agrupaciones de profesionales, patronos, empleados u obreros, para la mejor y más fácil solución de los problemas propios de cada grupo o gremio.

5<sup>o</sup> — Asegurar para sus empleados y obreros:

a) Salarios y sueldos mínimos que permitan un standard de vida compatible con la naturaleza del cargo y el costo de la habitación, del alimento y del vestido en la zona;

- b) La imposición del salario familiar entre sus empleados;
- c) Condiciones higiénicas de trabajo;
- d) Régimen de estabilidad y escalafón;
- e) Asistencia social gratuita en sus tres aspectos: médico, jurídico y cultural.

6º — Establecer el régimen jubilatorio entre sus empleados afiliando a la respectiva caja provincial o nacional según correspondiera, a todos los funcionarios, empleados y obreros del municipio, realizando dentro de sus presupuestos la previsión necesaria al aporte patronal y calculando el descuento a efectuarse en los sueldos y salarios de aquéllos.

7º — Auspiciar la celebración de convenios entre las municipalidades de campaña y el Consejo Agrario Nacional, a objeto de actuar las primeras como colaboradores de éste en la distribución de lotes agrícolas, ganaderos o mixtos, así como en la elección de beneficiarios (en especial núcleos familiares indigentes).

#### XXVIII

1º — Que se reforme fundamentalmente la instrucción primaria de toda la República, de manera que se capacite a todos los habitantes para la lucha por la vida en su medio natural y para sobrellevar esa lucha.

2º — Que se instituya en forma sistemática la enseñanza de artesanías, manualidades u oficios de directa aplicación regional, conforme a las modalidades y necesidades del ambiente local.

3º — Que se contribuya a la formación del medio industrial, con la promoción de las correspondientes industrias regionales.

#### XXIX

1º — La adopción de disposiciones tendientes a suprimir el funcionamiento de las redes de altavoces callejeros en todos los lugares del país que cuenten con servicio directo de radiodifusión en la banda de ondas hectométricas. Se considerarían como lugares con servicio directo de radiodifusión en ondas medias, aquellos en los cuales haya como mínimo una intensidad de campo de un milivolt por metro, producida por una estación argentina de radiodifusión. Correos y Telecomunicaciones prestaría su colaboración para determinar en cada caso cuáles son los puntos del país en que se cumple esta última condición.

2º — La adopción uniforme de disposiciones que prohiban el uso de altavoces de uso doméstico, entre las 22 y 8 horas, a un volumen

de sonido mayor del necesario para escuchar normalmente dentro de un local de veinticinco metros cuadrados de superficie (cinco por cinco metros, o medidas similares). Se consideraría, al efecto, ruido molesto, todo volumen de sonido suficiente para escucharse en forma apreciable en un local contiguo al originario del sonido, o separado de él por una distancia despejada de diez metros. Sólo podría suspenderse la vigencia de estas ordenanzas durante las fiestas de carnaval, fin de año, etcétera, los sábados de 22 a 2 horas, las visperas de feriados y en las circunstancias particulares que estimase cada municipio.

3º — Que los municipios adopten medidas para que al requerimiento de funcionarios autorizados de la entidad en el trámite expeditivo, pueda obtenerse la poda de árboles cuyos ramajes perjudiquen los conductores telegráficos o afecten las comunicaciones. Que, asimismo, colaboren en la conservación de las líneas de telecomunicaciones, para lograr así un mejor funcionamiento del servicio.

4º — Que los municipios acuerden facilidades únicamente para el estacionamiento de los vehículos afectados a las tareas del transporte de correspondencia, recolección de la depositada en los buzones y distribución de encomiendas, mientras ejecuten estos servicios, sin perjuicio de que dichos vehículos se ajusten estrictamente al cumplimiento de las restantes reglamentaciones del tránsito dentro de cada municipio.

5º — Que los municipios estimulen la implantación de mensajerías o servicios de transporte entre localidades urbanas o interurbanas que carecieren de comunicación entre sí, o cuando los que existiesen fueren insuficientes, dándoles a sus ejecutores facilidades de orden administrativo o acordándoles subvenciones con fines de fomento.

6º — Que las municipalidades, a título de mejor colaboración, den cumplimiento a lo prescrito en el artículo 79 de la ley 816, facilitando a los vehículos oficiales o particulares, destinados al transporte de correspondencia y encomiendas postales, las chépas gratuitas de servicio público.

### XXX

1º — Incorporar a las leyes orgánicas municipales disposiciones que orienten la actividad de los municipios hacia una acción económico-social, concurrente con los fines o propósitos que inspiran a esta Reunión Nacional de Municipios.

2º — La creación de organismos dentro de cada provincia y territorios nacionales de carácter técnico e informativo, con intervención de los municipios, encargados de asesorarlos en su acción y con-

venir los medios de hacer efectiva la acción económicosocial concurrente con los fines o propósitos que inspiran a esta Reunión.

3º — La creación de un organismo nacional encargado de coordinar la acción de asesoramiento e información de los organismos a que alude el punto 2º, y convenir los medios de hacer efectiva la intercomunicación de los mismos.

4º — La realización de reuniones periódicas de municipios, de carácter regional o nacional, a promoverse por el organismo nacional y tomando como sede de las mismas, sucesivamente y por orden de importancia, los municipios de las provincias y territorios nacionales.

### XXXI

A los efectos del cumplimiento de la recomendación anterior:

1º — Que se cree una asociación de municipios con los siguientes fines:

- a) Hacer efectivos los votos de esta Reunión gestionando la sanción de las leyes, decretos y ordenanzas que sean necesarios para su cumplimiento;
- b) Registrar y archivar todos los informes de esta Reunión y las estadísticas de los municipios;
- c) Asesorar e informar sobre cuestiones comunales;
- d) Editar un boletín o revista de información e ilustración;
- e) Promover la convocatoria de futuras reuniones.

2º — Que se constituya una Comisión Organizadora de la Asociación de Municipios que funcione como anexo del Consejo Nacional de Posguerra, y para cuya designación se autoriza a la presidencia de la Comisión Ejecutiva.

3º — Que en la organización de dicha asociación se contemple la creación de seccionales territoriales.

### XXXII

1º — Que el organismo nacional a crearse, propiciado por la Comisión, y al que se refieren las Recomendaciones XXX y XXXI, persiga como una de sus finalidades principales, una efectiva cooperación intermunicipal preferentemente por medio de convenios entre municipios, para lo cual, si fuera necesario, se gestionaría la modificación de las disposiciones de orden legal correspondiente, y sin afectar la autonomía inherente a los mismos, a cuyo efecto debe tenderse a una previa planificación urbanística del país.

2º — Que dicho organismo deberá auspiciar la realización de reuniones regionales de municipios, para la consideración de problemas comunes.

## RESOLUCIONES

### *La Reunión Nacional de Municipios*

#### RESUELVE:

#### I

1º — Recomendar a los municipios que adopten un régimen de estabilidad, escalafón y jubilación para el personal de su dependencia e implanten la obligatoriedad del seguro de vida y de salud, mediante financiación propia o reaseguro.

2º — Declarar que es necesario propiciar el sobresalario familiar para dicho personal y para los empleados del comercio y de la industria de los ejidos municipales, tendiendo a nivelar la situación económica familiar.

3º — Declarar que es conveniente que se arbitren los estudios y medidas necesarias para extender los regímenes de retiro a todos los sectores de la población trabajadora.

#### II

Hacer suyos los informes y trabajos que documenten en forma concreta problemas de exclusivo interés local o regional, y enviarlos al Consejo Nacional de Posguerra, con la recomendación expresa de que sean registrados en un fichero de los municipios, destinándolos después a los respectivos departamentos de los gobiernos de la Nación y de las provincias, a fin de que se realicen las obras y los servicios públicos reclamados por sentidas necesidades de las poblaciones de la República.

#### III

Solicitar la creación del Banco Agrícola del Estado, que tenga facultades de acordar créditos amplios y de interés reducido, tanto para la adquisición de la tierra como la hacienda y utilaje de labor, teniendo en cuenta no sólo la garantía real o prendaria que pueda ofrecer el deudor, sino también la solvencia del trabajador rural, en relación con sus antecedentes personales.

#### IV

1º — Dar un voto de aplauso a la Secretaría de Trabajo y Previsión y Dirección Nacional de Salud Pública, por la obra que realizan en la respectiva esfera de su acción.

— Recomendar:

2º — La creación de la Secretaría de Salud Pública de la Nación.

3º — El establecimiento de hospitales rurales encargados de la medicina preventiva y curativa de urgencia, complementados con hospitales regionales provistos de servicios especializados, mediante la cooperación de las comunas, las provincias y la Nación.

4º — La instalación de hospitales para enfermos infectocontagiosos, mentales y crónicos en provincias y territorios.

5º — La fundación de institutos de educación y readaptación profesional para lisiados y crónicos.

6º — La habilitación de equipos sanitarios automotores, ferroviarios y aéreos, para la prestación de servicios de urgencia, en provincias y territorios.

7º — La institución de la policía sanitaria fronteriza, destinada a evitar la transmisión de enfermedades infectocontagiosas.

8º — Que se organice y cumpla un programa nacional de prevención sanitaria y de asistencia médicosocial en los territorios nacionales, sostenida por la Nación y subvencionada por los municipios y comisiones de fomento, en la medida de sus posibilidades.

9º — Combatir el alcoholismo, mendicidad, vagancia y prostitución.

10. — Propiciar la formación de una conciencia sanitaria, destacando las ventajas que reporta la medicina preventiva y creando en todos los municipios secciones de propaganda de educación sanitaria y profilaxis social, que efectuará el examen del supuesto sano.

#### V

1º — Recomendar que las provincias y territorios se acojan al decreto ley 33.425-944, a objeto de que sus pueblos y ciudades obtengan los beneficios que se derivan de la instalación de aguas corrientes, cloacas y desagües pluviales, propendiendo a que la Administración Nacional del Agua encare con preferencia la construcción de obras sanitarias en las poblaciones donde así lo exijan razones de salud pública.

2º — Declarar que considera urgente, para la unidad y progreso de la Nación, la regulación por el gobierno nacional del uso y apro-

vechamiento de las aguas de los ríos que atraviesan más de una provincia o territorio y que por ello debe encomendar a un organismo técnico nacional el contralor del uso y aprovechamiento de las aguas de los ríos interprovinciales o interterritoriales.

3º — Recomendar que se proceda a la expropiación previa, para ser entregada al Consejo Agrario Nacional con el objeto de su fraccionamiento y colonización, de toda la zona en la que se ejecuten obras de riego nacional, provincial o municipal, reconociendo al propietario el derecho de conservar una fracción de un solo bloque del 10 % de la superficie total, con un mínimo de cincuenta hectáreas y un máximo de cuatrocientas.

4º — Recomendar que en zonas climáticas de vida difícil se efectúe un estudio integral de las aguas subterráneas, tendiente a determinar posibilidades de aprovechamiento de agua potable y de riego, coordinando la acción de diversas reparticiones nacionales que posean equipos adecuados. Los caudales que resulten, podrían aprovecharse para el riego de cultivos nobles como el olivo, nogal, citrus, etcétera. Estas obras quedarían bajo la administración de riego nacional o provincial, imputándose los gastos correspondientes a la ley de fomento.

5º — Recomendar que la Administración Nacional del Agua proceda a efectuar los pertinentes estudios de irrigación, con el objeto de que en los ejidos municipales y suburbanos se fomente la creación de pequeñas huertas, quintas, granjas, etcétera, debiendo adoptarse para su financiación normas análogas a las rurales.

6º — Declarar que como una expresión de anhelos de la Reunión Nacional de Municipios, la Administración Nacional del Agua prosiga la solución del problema de las grandes obras hidráulicas, del aprovechamiento de aguas de superficie y subterráneas, generador de energía hidroeléctrica y canalización.

## VI

Refirmar la fe en las instituciones del régimen republicano, representativo y federal de gobierno, conforme lo establece la Constitución Argentina y en los principios democráticos, políticos y sociales contenidos en ella; y hacer llegar su expresión de solidaridad con la obra de recuperación nacional promovida por el gobierno de la Revolución.

## VII

1º — Declarar que es impostergable la reforma de la anticuada ley número 1.532, la que debe ser objeto de un detenido estudio, a fin

de adaptarla jurídica, política y económicamente a las necesidades de los territorios.

2º — Recomendar que los poderes públicos se aboquen de inmediato el estudio de la distribución de la tierra pública y privada, para llegar a la solución integral del problema agrario, realizando los fines económicos y sociales de la tierra.

3º — Recomendar el estudio y construcción de caminos y otros medios de comunicación de transporte, con la debida intervención de consejos o consorcios locales.

4º — Recomendar la provisión urgente de agua de consumo y riego en aquellas regiones y localidades que carecen de ese elemento vital.

5º — Recomendar:

- a) La creación de consejos escolares regionales electivos;
- b) La adaptación de los planes de enseñanza al medio económico-social, a fin de que se capacite al individuo para la lucha por la vida en su ambiente y para que pueda sobrellevar esa lucha.

6º — Declarar que el porcentaje del impuesto a los réditos, que corresponde a cada comuna, deberá estar en relación con su producción anual en las mismas en lugar de la cuota fija asignada el año 1936 por el Ministerio de Hacienda.

7º — Recomendar la sanción inmediata de un decreto ley nacional que regule el aprovisionamiento de leche sana y pura a las poblaciones y que controle su producción, desde el tambo hasta el consumidor.

8º — Recomendar la creación del registro de la propiedad en cada una de las capitales de los territorios nacionales.

9º — Recomendar el pronto despacho de los títulos de tierras fiscales para aquellos que hayan cumplido con la ley, y que se pongan en vigencia los convenios suscritos con el Banco Hipotecario Nacional, Banco de la Nación y Dirección Nacional de Tierras.

10. — Recomendar que se organice el Registro Civil, independientemente de la justicia de paz, y que se cree en las capitales de cada territorio una oficina central de dirección y archivo.

11. — Declarar la conveniencia de que la reglamentación de las leyes nacionales concernientes a lo económico, social y administrativo, tengan la necesaria elasticidad para poder adaptarlas a la idiosincrasia de los habitantes de los territorios, a su situación geográfica y a su economía; reglamentación que deberá hacerse previo informe de

los gobernadores de territorios, asesorados por representantes de los municipios.

12. — Declarar la necesidad de propender al mejoramiento de la situación económica del empleado público de los territorios, en particular de los empleados policiales y jueces de paz, asignándoles emolumentos de acuerdo con la importancia de la función que desempeñen y, en consecuencia, con las exigencias de la vida.

13. — Declarar que la Nación y las provincias deben pagar a las comunas las tasas por retribución de servicios municipales (alumbrado, limpieza, riego, etcétera) y contribución por mejoras. En tal sentido, se recomienda también la revisión de la ley Mitre en cuanto tenga atinencia con el caso.

14. — Recomendar que al redactarse la reforma de la ley orgánica de los territorios nacionales, el régimen municipal deberá ser establecido en forma tal que permita a los municipios la capacidad legal y financiera necesarias para contratar empréstitos, con fines de carácter social o de progreso edilicio. Hasta tanto no se produzca la reforma de la ley, recomienda como de urgente necesidad que el superior gobierno de la Nación ayude financieramente a los municipios mediante la entrega de títulos de la renta pública en la medida de lo necesario.

15. — Recomendar la realización por parte de las comunas y del Estado, de un plan metódico de fomento forestal y la urgente adopción de medidas federales tendientes a evitar la explotación irracional e inconsulta de los bosques naturales.

16. — Declarar que para resolver el problema de la falta de viviendas destinadas a la población modesta es indispensable la construcción de viviendas económicas mediante un plan que contemple las necesidades y características de cada municipio, contando con el apoyo financiero de la Nación.

17. — Recomendar la municipalización, la organización cooperativa, el sistema de economía mixta o la formación de consorcios municipales, para la prestación de los servicios públicos, según las conveniencias locales o regionales.

18. — Declarar que es de impostergable necesidad la ampliación de los ejidos municipales y de las comisiones de fomento, coordinando en lo posible las jurisdicciones comunales, judiciales y policiales.

19. — Recomendar:

- a) Que al redactarse la reforma de la ley N° 1.532 se perfeccione la administración de justicia, asegurándose a los

jueces letrados y de paz la inamovilidad mientras dure su buena conducta;

- b) Que se amplie a quinientos pesos moneda nacional (\$ 500 moneda nacional), la competencia de los jueces de paz en asuntos civiles y comerciales, con exclusión de los juicios universales;
- c) Que las designaciones en la justicia de paz recaigan en vecinos de los respectivos territorios.

20. — Recomendar que se perfeccione y amplíen los servicios postales y de telecomunicaciones.

21. — Recomendar la reimplantación de las patentes que anteriormente gravaban los negocios de venta fraccionada de vinos y otras bebidas de esa categoría, al copeo.

22. — Recomendar que se reconozca a las municipalidades el derecho de disponer de las tierras fiscales existentes en sus ejidos.

23. — Recomendar que los gobernadores, con excepción de los que deban actuar en gobernaciones marítimas o zonas militares, sean designados entre nativos o radicados en los territorios respectivos.

24. — Recomendar que aquellos territorios que de acuerdo con la Constitución Nacional y la ley número 1.532 estén en condiciones de ser declarados provincia, lo sean de inmediato, dentro de sus límites actuales.

25. — Recomendar que a los ciudadanos de los territorios se les reconozcan iguales derechos políticos que los que gozan los demás ciudadanos de la Nación, en cuanto a la representación parlamentaria y a la intervención en las elecciones presidenciales.

## VIII

1º — Declarar que en materia de servicios públicos es una aspiración de los municipios que ellos puedan ser prestados directamente por cada corporación o mediante el establecimiento de consorcios mixtos con las cooperativas de vecinos.

2º — Recomendar que en los casos en que dichos servicios deban ser delegados a empresas privadas, las municipalidades deben establecer organismos permanentes de contralor de los contratos de concesión que comprenden la gestión financiera de los concesionarios, a fin de mantener informado al municipio con respecto a la justicia y equidad de la tarifa y si ella corresponde al beneficio normal previsto por las partes.

## IX

Que en materia de servicios públicos de energía eléctrica se tengan en cuenta los siguientes principios:

1.º — Con carácter de urgencia y de extrema necesidad el superior gobierno de la Nación y los gobiernos provinciales declararán como contrario al interés público el sistema de concesión en la prestación del servicio de electricidad, prohibiendo en lo sucesivo la contratación y renovación de todo convenio de esa naturaleza.

2.º — En adelante el servicio público de electricidad (alumbrado público y particular), será prestado exclusivamente por:

- a) La Nación;
- b) Las entidades autárquicas;
- c) Las provincias;
- d) Las municipalidades o comunas;
- e) Los consorcios creados por la ley nacional número 11.388;
- f) Las cooperativas.

3.º — En las poblaciones en que la Nación o las entidades autárquicas dependientes de ésta tengan instaladas o instalen en el futuro plantas generadoras, tales como en cuarteles, aeródromos, suministros de aguas corrientes, destilerías de petróleo, talleres de los ferrocarriles del Estado, etcétera, la producción de la energía estará a cargo suyo, debiendo realizar convenios a los efectos de que la distribución se realice por intermedio de las comunas, consorcios entre comunas y organismos creados de acuerdo con la ley nacional número 11.388, o por cooperativas.

4.º — Cuando la prestación del servicio se resuelva efectuar por intermedio de la provincia o de las municipalidades, el Banco Central autorizará la emisión de los empréstitos necesarios a los fines de la adquisición de las usinas existentes o la construcción de nuevas, de acuerdo con el plan general de la Dirección General de Electricidad perteneciente a la Dirección Nacional de la Energía.

5.º — Cuando la prestación del servicio se resuelva efectuar por intermedio de consorcios o cooperativas, el Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional darán estricto cumplimiento a la ley número 11.388, modificando los reglamentos internos que enerven los propósitos de la ley y dificulten la financiación de estos organismos, que son de beneficio público y contribuyen y facilitan la nacionalización total del servicio.

6° — A los fines propuestos se liberaran de derechos aduaneros los elementos y materiales necesarios eliminando las trabas con que los decretos reglamentarios dificultan en la actualidad el propósito.

7° — Los entes municipales o comunales en estrecho contacto con la Dirección Nacional de la Energía y las Direcciones Provinciales de la Energía, tendran a su cargo la paulatina y total recuperación del servicio público de electricidad en sus respectivas jurisdicciones.

## X

Que en materia de turismo se tengan en cuenta las siguientes normas y elementos de juicio:

1° — La acción gubernativa para la organización, estímulo, propaganda y fiscalización del turismo, debe llevarse a cabo en todo el país y, por consiguiente, ha de consistir en una coordinación de la que corresponde, según sus jurisdicciones, a las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

2° — Dentro de un programa de conjunto y con directivas generales que lo regulen, la acción en favor del turismo es esencialmente diversificada, pero requiere el concurso armónico de las autoridades de las instituciones públicas y privadas y de los particulares. En cada localidad o región, será preciso poner en valor las atracciones turísticas, iniciar y cumplir una política de recepción, mejorar las condiciones de alojamiento y movilidad y realizar una propaganda efectiva.

3° — La Dirección General de Parques Nacionales y Turismo ha proyectado esa coordinación del gobierno nacional con los gobiernos provinciales, sin que se afecten sus respectivas jurisdicciones.

Considera, sin embargo, que es indispensable una acción individual coordinada por parte de las localidades, zonas y regiones del país, acción en la cual han de participar en primer término las autoridades municipales, los hoteleros, los transportadores y gran parte del vecindario, desde que el turismo es susceptible de producir beneficios en los más diversos órdenes de la actividad.

4° — Para que esa acción local coordinada pueda iniciarse y mantenerse sin crear un mecanismo administrativo costoso, y siguiendo el ejemplo de los países donde el turismo ha logrado un alto nivel, la Dirección General de Parques Nacionales y Turismo cree conveniente que en todas las localidades de la República capaces de intercambio turístico, se organicen comisiones especiales honorarias de vecinos; estas comisiones serian equivalentes a los sindicatos de iniciativa, que han demostrado su eficacia en las naciones europeas.



## **RECOMENDACION APROBADA POR ACLAMACION EN LA ASAMBLEA DE CLAUSURA**

La Comisión Ejecutiva de la Primera Reunión Nacional de Municipios propone a la Asamblea, en esta sesión de clausura, apruebe por aclamación, poniéndose de pie, la siguiente declaración:

Que es un deber inexcusable de la Primera Reunión Nacional de Municipios, rendir homenaje al Cabildo de Mayo, primera expresión orgánica y soberana de la voluntad de un pueblo que quiso ser libre e independiente, lo fué y lo será, afirmándose el espíritu y las virtudes que fueron aliento y fuerza de los varones que sacrificaron todo lo que les era propio, por dar existencia, prosperidad y fama a la Nación Argentina.

Que a medida que deviene el tiempo y con mayor razón cuando se ha sufrido la tormenta y el aluvión que, con obscuras y perversas fuerzas parecía hundir para siempre al «Gran Pueblo Argentino», el recuerdo regresa a los primeros años de la nacionalidad y la vista, al pasar, se fija y detiene el paso en lo que resta del edificio donde se le dió nacimiento y que es, entonces, cuando resulta inexplicable que el tardío respeto y obra de restauración del monumento no haya sido completada con la eliminación del antiestético y ofensivo telón de fondo, formado por los interiores de las propiedades que ocupan el resto de la media manzana correspondiente a su ubicación.

Que en diversas oportunidades anteriores, proyectos, opiniones técnicas, instituciones y el periodismo de la Capital Federal, propusieron y apoyaron la expropiación de las propiedades que ensombrecen la perspectiva y disminuyen la visión del monumento. Por tales fundamentos.

### **SE RESUELVE:**

Recomendar al gobierno de la Nación y al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires la adopción de las medidas que correspondan para la transformación en plaza pública del resto del lugar ocupado por el Cabildo y comprendido por las calles Victoria, Perú, avenida de Mayo y Bolívar.

AÑO 1984  
\*\*\*\*\*

PRIMERA REUNION INTERMUNICIPAL DE CAPITALES DE PROVINCIA



1ra. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

DESPACHO COMISION NO 1

"I N S T I T U C I O N A L"



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

DESPACHO COMISION NO 1 "INSTITUCIONAL"

ELECCION DIRECTA DE INTENDENTES

Considerando que el ámbito municipal es el que directamente importa a los intereses de los habitantes de un municipio, la elección del Intendente por voto directo es el acto que entraña la esencia misma de la autonomía y el ejercicio de los derechos del ciudadano.

La forma y origen de la designación de Intendentes Municipales es de capital importancia en todo régimen municipal, ya que como Jefe del Departamento Ejecutivo de la Comuna, representa la voluntad mayoritaria de un pueblo que lo ha elegido en forma directa, haciendo cierto el protagonismo popular común a todo gobierno democrático.

Es conveniente recordar que mediante esta declaración no se pretende más que volver a los orígenes históricos de nuestra institucionalidad nacional, que se ha fundamentado en la participación de los Cabildos, señalando claramente la anterioridad del Municipio como célula básica de nuestro sistema.

Los actuales sistemas electivos son interpretaciones históricas de la democracia en donde los pueblos



IRC. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 2 -

/// ...

han volcado su voluntad con métodos de elecciones directas o indirectas. No obstante, el proceso de identificación y de redescubrimiento de nuestros orígenes, provoca la necesidad de acentuar el sentido de la autonomía municipal mediante el sistema directo de elección posibilitando de esta manera el protagonismo de todos y cada uno de los ciudadanos.

Si la designación de Intendentes no lo es por vía directa, nos encontraríamos con que falta un presupuesto básico para poder hablar de autonomía municipal e incursión en una distorsión de la naturaleza jurídica del municipio autónomo, convirtiéndolo en una descentralización administrativa respecto al ejecutivo municipal con la particularidad de que su órgano deliberativo es electivo.

PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS COMO CELULAS BASICAS  
PARA ASENTAR LA DEMOCRACIA.

Experiencias y alternativas observadas en el comportamiento de los municipios de las 23 provincias que constituyen la Nación, demuestran que homogeneidad en principios de honestidad e idoneidad, constituyen un frente /



Ira. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

13/14/15 DE ABRIL DE 1984

SALTA

- 3 -

... ///

infranqueable en defensa de la DEMOCRACIA.

La actitud madura y conciente de ideas claras y categóricas sobre principios para guardar el orden público y las buenas costumbres que llevan a una legislación de gobierno libre y representativo, no tuvo continuidad, sembrando el desconcierto a través de los regímenes que vivió, pero generaciones informadas en distintos principios comienza a experimentar postulados de la Democracia.

Este fenómeno de reacomodamiento entre dos // sistemas, requiere una ardua tarea para lograr el orden institucional, moral y material en todo el País, siendo / los municipios ejes de esta reorganización en cada provin-  
cia.

En el elemento político del municipio el sentido de civismo y Democracia y eficacia no deben estar se-  
paradas. La Democracia postula la igualdad, pero también la idoneidad y ella no es solamente profesional sino tam-  
bien moral para el ejercicio de la función, de esto se des-  
prende que la participación de los municipios basada en /  
estos principios, son sin lugar a dudas células básicas /  
para asentar la Democracia.

La autonomía en el gobierno de las ciudades /



1ra. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 4 -

/// ...

siempre fué restringida en los países donde entró a dominar un régimen dictatorial.

La historia de las luchas por las libertades comunales, es la historia de la lucha por la libertad. Las más grandes revoluciones que han sucedido en el mundo han tenido siempre una iniciación municipal.

Sin instituciones municipales puede una Nación tener un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad.-



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

DESPACHO COMISION NO 2

HACIENDA



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

13/14/15 DE ABRIL DE 1984

SALTA

DESPACHO COMISION NO 2 - HACIENDA

Reunida la Comisión Nº 2 de Hacienda de la PR  
MERA REUNION INTERMUNICIPAL de la República Argentina, los  
días 13, 14 y 15 de Abril de 1.984 en la Ciudad de Salta,  
e intercambiados los diferentes puntos de vista entre sus  
componentes se deducen en general problemas comunes de ca-  
rácter hacendísticos entre las Comunas representadas, que  
requieren por ello tratamientos y soluciones coincidentes.  
En este sentido se advierte que la mayoría de los problemas  
financieros que afectan al funcionamiento de los Municipios  
Argentinos es consecuencia de la descrecionalidad de los /  
anteriores funcionarios, en el manejo de los recursos muni-  
cipales y en la disposición arbitraria de gastos, la mayo-  
ría de la veces, injustificados y/o no ajustados a la /  
realidad. Esto se acentúa en el período final del anterior  
gobierno, por medio de una actitud complaciente, que tendía  
a ocultar los graves problemas de fondos en medio de un de-  
sorden administrativo sin precedentes en el gobierno muni-  
cipal.

Las abultadas deudas heredadas por las actue-  
les autoridades, unido a la necesidad de continuar con la  
prestación de los servicios, juntamente el pago de los //  
haberes del personal municipal y la necesidad de afrontar  
cuentiosas inversiones en la reparación de elementos, ma-  
quinarias y parque automotor indispensable, etc., son sólo  
algunos de los problemas financieros, cuya solución hubo /  
que afrontar con toda urgencia, para lo cual, no en todos



1ra. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 2 -

/// ...

los casos se contó con los recursos adecuados.

Por otra parte las medidas de economía dispuestas por las autoridades centrales, en un marco de austeridad, agravaron momentáneamente la crisis en un principio, haciendo necesario apelar a todos los medios disponibles.

Dada la situación de que los organismos municipales se ven constantemente requeridos para construir más obras y prestar más y mejores servicios públicos, se hace necesaria la obtención de recursos en cantidad suficiente para hacer frente a todos los gastos que ellos extrañan, / para lo cual es necesario desarrollar la obtención de recursos de todo tipo, tributario, sean estos provenientes de / la jurisdicción municipal o de otras, como ser la participación de impuestos nacionales y provinciales.

Luego toda la estructura financiera y tributaria de los municipios necesita ser visada para adecuarla a las importantes funciones y responsabilidades que actualmente están a su cargo, dotándolas de los recursos en cantidad y oportunidad; por lo que en consecuencia, la Comisión de Hacienda, resuelve recomendar:

POLITICA TRIBUTARIA

1.- Fiscalización



Ira. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 3 -

/// ...

- Que las medidas tendientes a evitar la evasión tributaria e incumplimiento de los deberes formales por / parte de los contribuyentes, sean lo suficientemente claras, precisas difundidas y conocidas por los sujetos pasivos. El mismo que las penalidades que se imponen por el incumplimiento de las obligaciones fiscales sean suficientes para inducir a los contribuyentes el cumplimiento estricto y voluntario de las mismas.
- En relación a lo anterior, los Municipios, deberán / implementar una campaña de concientización de los contribuyentes.
- Las multas por infracción o incumplimiento de normas existentes sobre higiene, seguridad, tránsito, etc., deberán ser fijadas en niveles que permitan una adecuada orientación de la conducta ciudadana, lográndose de esta manera el efecto correctivo esperado. Para ello y en municipios limítrofes o vecinos, se deberá adecuar normas para uniformar estas medidas.

RECURSOS COPARTICIPADOS

1.- Coparticipación federal de Impuestos:

- Se deberán elevar los actuales porcentajes que a los



1ra. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 4 -

/// ...

Municipios les corresponde en la Coparticipación Federal de Impuestos, de modo que haga posible la formación y/o reconstrucción del Fondo de Desarrollo Comunal.

2.- Coparticipación Provincial:

- Incorporar para la base de cálculos de la distribución todos los tributos de origen provincial, incluyendo / aquellos impuestos que hasta ahora fueron excluidos de la participación, por Ej.: Impuesto de Sellos.
- Gestionar ante los gobiernos provinciales que perciben regalías mineras y energéticas, la coparticipación a los municipios, tal como sucede actualmente en algunas de ellas, como por Ej.: la Provincia de Mendoza.

CATASTRO MUNICIPAL

- A fin de que la distribución de las cargas públicas (caso por Ej.: de las tasas por servicios a la propiedad raíz), se ajusten a los más estrictos principios de justicia y equidad tributaria, se sugiere la adopción de valuaciones, fundamentadas en operaciones catastrales que, ya sea por zonificación u otro procedimiento, contemplen adecuadamente el nivel de ri-



- 5 -

/// ...

queza en la población, adoptándose para ello una única base catastral, preferiblemente de alcance y nivel provincial, que sirva a los fines expresados. En este sentido, se recomienda muy en especial, la actualización regular de los valores catastrales, teniendo en cuenta la zonificación y los servicios recibidos, asimismo, por la propiedad.

#### EXENCIONES

- La adopción de una política restrictiva en materia de exenciones tributarias debiéndose otorgar únicamente en aquellos casos debidamente comprobados de personas de escasos recursos, pobres de solemnidad, incapacidad, valentudinarios, pequeñas instituciones deportivas, recreativas, culturales, sociales, educacionales religiosas, centros vecinales, de bien públicos, etc.

#### TASA DE SEGURIDAD E HIGIENE

- Reimplantación en todos los municipios de esta tasa en establecimientos comerciales e industriales, determinándolos en base a la capacidad económica del / establecimiento de que se trate, con la sola condición de la efectiva y concreta prestación del servicio de inspección involucrada.-



1ra. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 6 -

/// ...

BANCOS MUNICIPALES

- Esta Comisión entiende que la creación de Bancos Municipales es una manera más de fortalecer la autonomía y de poder fijar su propia política financiera / municipal. En los casos de que no se consiga lograr este objetivo, se deberá obtener de los bancos oficiales de provincias, el establecimiento de líneas especiales de créditos destinadas a financiar planes de infraestructura urbana, barrios de vivienda para empleados municipales y reequipamiento de bienes de capital.

EMPRESAS MUNICIPALES

- Aprovechamiento adecuado, con finalidad de obtención de recursos de los residuos urbanos, persiguiéndose al mismo tiempo, objetivos de higiene y de prevención de la contaminación ambiental, mediante la constitución de empresas públicas municipales para ello, o / bien mediante la adopción de cualquier otro régimen estructural, acorde al sistema democrático de gobierno, como ser, la concesión a empresas privadas, mediante licitación pública o concurso de aptitudes / y/o precios.

14/1/84

1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

- 7 -

/// ...

REESTRUCTURACION TRIBUTARIA

- Los Municipios deberán proceder a una profunda reestructuración tributaria, para lograr el desarrollo / adecuado de sus fuentes de recursos, ya sea, promoviendo la modificación y adecuación de su régimen legal o bien mediante la modificación de las leyes provinciales y/o nacionales, tanto de fondo como formales, que hacen al problema de las finanzas municipales.-



Ira. REUNION INTERNUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

DESPACHO COMISION NO 3

PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1984  
SALTA

DESPACHO COMISION NO 3

PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO

El fenómeno universal de migración hacia los / centros urbanos ocurridos en los últimos cuarenta años, / destruyó la funcionalidad de los primitivos trazados en / las ciudades argentinas; a partir de entonces se quiebra / su crecimiento natural, los problemas surgidos de la nece / sidad habitacional se hacen cada vez más críticos y los / servicios esenciales así como sus obras de infraestructura / se tornan decididamente deficitarios. Como lamentablemente / todo esto coincide con la paulatina pérdida del poder polí / tico y económico de los municipios, la solución a las nece / sidades de las ciudades comienzan a darse, sin ninguna // / coordinación ni planeamiento a partir de reparticiones téc / nicas y financieras, nacionales y provinciales como Agua y / Energía Eléctrica, Banco Hipotecario Nacional, Obras Sani / tarias, Institutos Provinciales de Vivienda, Gas del Esta / do, Direcciones Provinciales de Vialidad, de Hidráulica, / etc. El resultado de estas acciones dispersas a traído en / general, como consecuencia, ciudades desintegradas con ba / rrios sin vinculación física, servicios públicos de alto / costo de mantenimiento, graves problemas en el tránsito, / situaciones sanitarias críticas, cuando no insolubles y, / lo que es peor, que se siente desprotegido por los pode / res públicos y no participe de los bienes materiales y / espirituales que las ciudades deben ofrecer a sus habitan / tes.



13/14/15 DE ABRIL DE 1984

SALTA

- 2 -

/// ...

Afortunadamente frente a este panorama tal conflictivo, en casi todas las municipalidades, con el auxilio de modernas disciplinas, se han estudiado planes de ordenamiento urbano y buscado normas que tiendan a devolver a las ciudades un funcionamiento racional, a la separación de áreas con distintas actividades y a la recuperación de los espacios que aseguren los beneficios del aire y la luz a la vida humana.

En este marco y habiendo analizado esta comisión las diferentes situaciones que se verifican en cada una de las ciudades representadas en esta Comisión en lo referente a aspectos ambientales, de organización física y funcional, de servicios de equipamiento e infraestructura y en consideración a los graves problemas detectados, hemos expresado en forma coincidente la necesidad de reivindicar el derecho y la obligación de los gobiernos municipales de definir los planes de ordenamiento y desarrollo urbano que se consideren más adecuados y convenientes para los intereses de la comunidad. Es importante destacar que este derecho que hace a la autonomía del municipio como célula básica de una organización democrática y federalista, permite rescatar las particularidades de cada ciudad, de cada región, los pautas de comportamiento ambiental, los valores históricos y culturales así como una adecuación a los condicionantes económicos, topográficos, climáticos, etc. Para que estos planes puedan realizarse y resulten efectivos en su aplicación es fundamental que



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA  
13/14/15 DE ABRIL DE 1986  
SALTA

- 3 -

/// ...

las municipalidades sea respetadas, consultadas y que se busque con ellos mecanismos de coordinación con:

- 1.- Todas las reparticiones tanto nacionales como provinciales, como por las instituciones de créditos que encaren el problema de la vivienda en especial Banco Hipotecario Nacional e Institutos Provinciales de Vivienda y:
- 2.- Por todas las reparticiones técnicas nacionales, provinciales o privadas que tengan a su cargo las responsabilidades de los servicios de alumbrado público, provisión de agua potable, servicios cloacales, pavimentos, gas, teléfonos y transportes.

Entre los factores que escapan al dominio municipal y que condicionan y determinan las posibilidades de crecimiento urbano se encuentran los terrenos de propiedad militar y de ferrocarriles. Habiendo sido emplazados originariamente en sectores periféricos el asentamiento urbano en la actualidad han sido rodeados por la Ciudad que en su crecimiento los ha ido incorporando dentro de su egido. La disfuncionalidad que esta situación produce debe revertirse para beneficio de los ciudadanos mediante una compatibilización de los intereses. En el caso de los terrenos de propiedad militar, los mismos darían la posibilidad, en la mayoría de las situaciones analizadas, de



1ra. REUNION INTERMUNICIPAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

13/14/15 DE ABRIL DE 1984

SALTA

- 4 -

/// ...

extender las áreas residenciales de la Ciudad. Las estaciones de cargas ferroviarias, las playes de maniobras, / los talleres y depósitos crean barreras que interrumpen / la continuidad vial y espacial deteriorando además la calidad ambiental de su entorno. La posibilidad de relocalizar estos equipamientos ferroviarios, la derivación por sectores periféricos del tránsito de carga, permitirá la reutilización de los terrenos para el desarrollo de actividades más adecuadas y compatibles con la vida urbana. / Así como la implementación de sistemas de transportes ferro-urbanos utilizando la red existente.

La problemática planteada no hace sino insinuar la complejidad de la transformación y el desarrollo urbano signado en la mayoría de los casos por el desorden, la especulación y la imprevisión. Hemos querido señalar con / énfasis la responsabilidad que tienen los distintos estamentos de gobierno para aportar soluciones al problema de las ciudades. La misión de una determinada repartición no es en sí misma un objetivo válido, hay un solo objetivo válido que debe orientar las diferentes acciones; el / mejoramiento de las condiciones en que se desarrolla la vida del hombre en comunidad.