

012.47  
611

41888

# LOS MUNICIPIOS EN LA ORGANIZACIÓN FEDERAL ARGENTINA

*Análisis institucional; jurídico; político; administrativo; económico y financiero*

## Informe Final

Pablo María Garat

Enero de 1999

Consejo Federal de Inversiones



## INDICE

**Introducción** 6

### **Capítulo 1**

#### **EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL FEDERAL**

*I- El municipio y el régimen municipal en la organización federal*

*Antecedentes históricos. La organización constitucional de 1853/60* 8

*II- El municipio y el régimen municipal a partir de la*

*reforma constitucional de 1994* 11

### **Capítulo 2**

#### **EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL COMPARADO**

*I- Naturaleza del municipio y del régimen municipal* 13

*II- El sistema de distribución de competencias en las*

*Constituciones Provinciales* 49

*III- Grados de autonomía reconocidos a los municipios*

*en las Constituciones Provinciales* 51

<i>Cuadro de los municipios y comunas de la República Argentina</i>	61
---	----

### **Capítulo 3**

<b>EL MUNICIPIO EN LA DESCENTRALIZACIÓN PROPIA DEL ESTADO FEDERAL</b>	62
---	----

### **Capítulo 4**

#### **GASTOS Y RECURSOS EN EL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL**

<i>I- El Gasto Público Municipal</i>	69
--------------------------------------	----

<i>II- Los recursos municipales</i>	76
-------------------------------------	----

### **Capítulo 5**

#### **EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES. LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y PROVINCIAL**

<i>I- El ordenamiento federal constitucional en materia financiera y la situación de los municipios</i>	86
---	----

<i>II- El municipio en el sistema de coparticipación federal</i>	95
--	----

<i>III- Los sistemas de coordinación financiera entre las Provincias y sus municipios en las Constituciones Provinciales</i>	98
--	----

<i>IV- Sistemas de coparticipación provinciales- Marco legislativo y cuadros comparados</i>	115
---	-----

## **Capítulo 6**

### **LA REFORMA MUNICIPAL**

<i>Introducción</i>	133
---------------------	-----

<i>I-Provincias sin régimen municipal de autonomía</i>	143
--	-----

<i>II-Los municipios y el ordenamiento territorial. El urbanismo y la gestión ambiental</i>	152
---	-----

<i>III-La reforma político-administrativa municipal. El planeamiento gubernativo local</i>	162
--	-----

<i>IV-Los municipios y el sistema de administración tributaria</i>	178
--	-----

<i>V-La gestión presupuestaria municipal y su coordinación con la gestión provincial</i>	187
--	-----

<i>VI-El gasto social y la descentralización con base municipal</i>	195
---	-----

## **Capítulo 7**

### **LOS MUNICIPIOS Y EL DESARROLLO LOCAL**

*I- El desarrollo social como desarrollo local* **198**

*II- Los municipios y la cuestión regional* **204**

*III- Los municipios en el proceso de integración del MERCOSUR* **207**

## Introducción

El presente trabajo se propone realizar un estudio acerca de los municipios y el régimen municipal en la organización federal argentina, abordando el mismo en los aspectos institucional; jurídico; político; administrativo; económico y financiero.

El **Capítulo 1** denominado "**El régimen municipal en la organización constitucional federal**" se divide en dos partes. La primera, breve, introductoria y general, pretende dar un panorama jurídico-institucional de la ubicación del municipio y el régimen municipal en nuestra organización federal constitucional.

Se pretende con ello ubicar al lector en el marco normativo en que se desarrolla la vida municipal y el sector público local argentino.

La segunda, analiza la reforma constitucional de 1994 en lo referido al régimen municipal.

El **Capítulo 2** más específico, constituye un análisis de **derecho público provincial comparado** del régimen municipal en las provincias argentinas, tanto en sus características esenciales como respecto de cada uno de los institutos que configuran aquel en cada una de ellas.

Con esto se pretende brindar una ubicación rápida y sencilla en el cuadro comparado de las provincias, tanto respecto del reconocimiento del municipio como comunidad natural o mero ámbito de una descentralización administrativa, como del contenido de la autonomía municipal, cuando ella es admitida por el ordenamiento constitucional provincial.

El **Capítulo 3** aborda el tema de la **descentralización** y la ubicación del municipio y el régimen municipal respecto de la misma. Se ensaya especialmente un concepto de descentralización que entendemos acorde con el federalismo.

Este Capítulo sirve de preludio al **Capítulo 4** dedicado al análisis de los **gastos y recursos en el sector público municipal**, lo que se analiza minuciosamente.

El **Capítulo 5** completa el anterior en materia de recursos al analizar los **sistemas de coordinación financiera federal y provinciales** que, en casi todos los casos, adoptan regímenes de **coparticipación**.

El **Capítulo 6**, dividido en seis partes propone las pautas generales de una **reforma municipal** con un análisis particularizado de los que se consideran los tópicos fundamentales de la misma dado el actual estado del sector público municipal argentino.

Finalmente , en el **Capítulo 7** , se analiza el actualísimo tema del **desarrollo local**, íntimamente vinculado al rol del gobierno municipal como promotor del mismo

# Capítulo 1.

## EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL FEDERAL

### *I- El municipio y el régimen municipal en la organización federal. Antecedentes históricos. La Organización Constitucional de 1853/60*

Como hemos sostenido en otro trabajo, el federalismo argentino representa el modo natural e histórico de ordenar las relaciones y resolver conflictos entre las ciudades-provincia fundacionales, y el conjunto de municipios y provincias que conforman la República Argentina , después.

La génesis de nuestra organización socio-política se encuentra en las ciudades fundacionales y en los cabildos como su expresión consumada de régimen político.

La organización capitular, cuyas competencias de policía, hacienda, justicia y guerra abarcaban la totalidad de la vida en las ciudades del Virreynato, es la base histórico-institucional del federalismo argentino.

En 1820, después de la batalla de Cepeda se produce la descomposición del incipiente "poder nacional" y comienza el ciclo de consolidación de las provincias.

Estas constituían en todos los casos una proyección territorial de las ciudades y es comprensible que en el período que va de 1820 a 1853, de fuerte afirmación provincial y régimen pactista confederal, haya menguado el protagonismo institucional de las ciudades y los cabildos.

Así, cuando Rivadavia en 1821 produce la supresión del Cabildo de Luján, en realidad se aprovecha de una circunstancia histórica muy particular y de un debilitamiento lento pero inexorable de las instituciones locales a partir de la Real Ordenanza de Intendentes que , desde 1782, asignó a los Gobernadores- Intendentes las mismas funciones que constituían la competencia de los Cabildos.

Pero desde el mismo momento en que se produce la convocatoria al Congreso Constituyente de 1853, la importancia de los municipios fue revalorada, lo que se expresa en el Decreto de Urquiza de 1852 para organizar el régimen municipal de la Ciudad de Buenos Aires o, por ejemplo, el proyecto de Alberdi de Constitución para la provincia de Mendoza, reconociendo en él al "poder municipal" y restaurando la institución de los alcaldes y regidores electivos para la administración de la justicia local.

Todo ello se refleja en la Constitución de 1853 que establece como una de las condiciones para garantizar a las provincias el goce de sus instituciones, que "se asegure el régimen municipal" (art. 5º).

La cuestión aquí a considerar es si por "régimen municipal" debía entenderse **régimen de autonomía municipal**.

La cuestión fué motivo de arduos debates doctrinarios y cambiante jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación.

Justamente, el supremo tribunal entendió en un primer momento que los municipios no eran mas que "delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos que la legislación había previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su legislación" ( Fallos 114-282; 123-313; 154-25 y 194- 111). Particularmente se considera el fallo " Ferrocarril del Sud c/ Municipalidad de Avellaneda de 1911.

Obviamente, si entendemos por **autonomía** la facultad de dictarse la "propia norma" fundamental y organizar a través de ella el "propio régimen municipal", no es esto lo que la Corte entendía en este primer período como " asegurar el régimen municipal" ya que , para ella ,bastaba que dicho régimen se organizara a través de la legislación provincial. Esto configuraba el régimen municipal de "**autarquía**", caracterizado por el "gobierno propio" pero en base a normas que dicta un orden superior, en este caso el provincial.

Así, la polémica en torno a si la exigencia constitucional del artículo 5° comprendía la autonomía o la autarquía municipal fué el centro de la cuestión durante más de cien años.

A partir de la década de 1960 y como consecuencia de una fuerte evolución doctrinaria en pro del reconocimiento del municipio como comunidad natural de base territorial y de su derecho a la autonomía, comenzó una lenta evolución jurisprudencial que culminaría con un fallo, ya histórico, en 1989: " Rivademar, Angela Martínez Galván de c/ Municipalidad de la Ciudad de Rosario" ( fallos 312-338 ), en el cual la Corte Suprema, respecto de un municipio de una provincia que *no reconocía* en su Constitución la autonomía institucional, estableció que el municipio "tiene base sociológica constituída por su población" y que la Constitución "asegura su presencia, lo que hace imposible su supresión". Con ello los diferenciaba de los entes "autárquicos" y reconocía que son entes "**de naturaleza política, dotados de autonomía**".

Este fallo y la evolución del derecho público provincial que, desde 1985 venía produciendo en todas las reformas de las Constituciones Provinciales, a excepción de la de Tucumán en 1991, el reconocimiento de la autonomía municipal, preparó el camino para su recepción en el orden constitucional federal con la reforma de 1994.

## ***II- El municipio y el régimen municipal a partir de la reforma constitucional de 1994.***

Al momento de reunirse la Convención Constituyente Reformadora de Santa Fé- Paraná en 1994, solo seis provincias no reconocían en sus Constituciones la autonomía de sus municipios: Buenos Aires; Entre Ríos; La Pampa; Mendoza; Santa Fé y Tucumán. Ello evidenciaba el importante avance en la materia hacia el reconocimiento del régimen municipal de autonomía en el derecho público provincial comparado.

La misma ley 24.309 de "necesidad de la reforma" incluyó expresamente como punto a tratar el de la autonomía municipal "por reforma del artículo 106°."

Fué así como el nuevo artículo 123°(ex-106°) quedó redactado de la siguiente manera:" **Cada provincia dicta su propia constitución conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.**"

En consecuencia tenemos que , a partir de la reforma constitucional, el régimen municipal argentino:

- 1) Debe organizarse sobre la base del reconocimiento de un "minimum" de autonomía institucional, a fin de establecer sus propias normas de organización, además del autogobierno y la posibilidad de establecer impuestos.
- 2) El contenido de esta autonomía, en todos sus aspectos será "reglado" por las provincias a través de sus constituciones. Esto no habilita a que ,por dicha "regla" se transforme la autonomía en autarquía.
- 3) La regla fundamental en esta materia es la que distribuye las competencias entre la Provincia y sus municipios. Pero antes de ello hay tres cuestiones claves en la materia:

a) El reconocimiento del municipio como comunidad natural de base territorial.

b) La adopción de un sistema de jurisdicción territorial municipal acorde con tal reconocimiento.

c) El reconocimiento al municipio de la autonomía institucional para darse sus propias normas de organización político-administrativa y económico-financiera, sin más limitaciones que el orden de competencias provincial.

En el Capítulo siguiente analizaremos cómo han receptado las provincias estas cuestiones en general y en particular.

## Capítulo 2

### EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL COMPARADO.

#### *I- Naturaleza del municipio y del régimen municipal*

Analizaremos aquí el régimen municipal según el concepto de municipio admitido; el sistema de jurisdicción territorial municipal adoptado y el reconocimiento de la autonomía institucional, que establece cada ordenamiento constitucional provincial.

En primer lugar, y a los efectos del estudio comparado hemos clasificado a las provincias, para el análisis de estos tres elementos en cada Constitución Provincial, en tres grupos, a saber:

**A-** Aquellas que *no reconocen* a sus municipios, aún admitiendo su naturaleza de comunidad territorial, la autonomía *institucional*.

**B-** Aquellas que *reconocen* al municipio como comunidad natural pero exigen *ciertos requisitos* para el reconocimiento, también, de la autonomía *institucional*.

**C-** Aquellas que *reconocen* al municipio como comunidad natural del orden territorial y, en *todos los casos*, también la autonomía *institucional*.

Veamos el detalle.

**A-** Provincias cuya Constitución *no reconoce la autonomía institucional* a sus municipios.

#### **Buenos Aires.**

El artículo 190° de la Constitución Provincial establece que "La administración de los intereses y servicios locales en la **Capital** y cada uno de los

**partidos** que formen la provincia, estará a cargo de una **municipalidad**, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...".

De ello surge que:

- a) No se reconoce al **municipio** como comunidad natural de base territorial.
- b) Se adopta el sistema territorial de **municipio- partido**.
- c) El municipio- partido es una división político- administrativa que se gobierna **autárquicamente** sin derecho a la autonomía institucional.

Los municipios- partido se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Actualmente, rige el decreto-ley N° **6769/ 58** con sus modificatorias.

### **Entre Ríos.**

La Provincia reconoce al municipio en "Todo centro de población de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido...", estableciendo además que "...será gobernado por una corporación municipal, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley orgánica que, en su consecuencia, se dicte por la Legislatura." (art. **180°**).

Concordantemente el artículo **81°**, inciso **3°**- establece como atribución de la Legislatura Provincial, "Legislar sobre la organización de las municipalidades ... de acuerdo a lo que establece al respecto la presente Constitución."

A su vez , por el artículo **181°** se establece que:" Los municipios serán de dos categorías, a saber: **primera**, ciudades de más de cinco mil habitantes; y **segunda**, villas o pueblos de menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos, dentro de sus ejidos respectivos."

En consecuencia:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural desarrollada en un ámbito territorial definido como "ejido" municipal .

b) El sistema territorial adoptado es el de **ejido urbano- rural** que podrá o no coincidir según su desarrollo poblacional con los límites del departamento respectivo.

c) El régimen municipal será organizado por una "**ley orgánica**" provincial dictada por la Legislatura, que regirá uniformemente en todo el territorio provincial. Por ello los municipios no pueden dictar su propia norma fundamental para organizar su régimen local, careciendo de autonomía plena o institucional. La ley orgánica de municipios vigente es la N° 3001.

### **La Pampa.**

El artículo 115° de la Constitución de la Provincia establece que "Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un **municipio** con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley orgánica. La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios.". *y estos centros no son comunidades naturales?*

A su vez, por el artículo 68°, inc.1), se establece como atribución de la Cámara de Diputados:" Fijar divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma ...".

De todo ello se concluye que.

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural. *(algunos)*
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.
- c) A pesar de determinarse expresamente en el texto constitucional que los municipios tienen reconocida la autonomía institucional, sin embargo ello no los habilita para ejercerla dado que no pueden dictar su propia norma o Carta

Orgánica, como en el resto de las provincias que reconocen tal atributo a sus municipios. Se rigen **todos** en la Provincia por la ley **orgánica de municipios N°1597** y sus modificatorias.

### **Mendoza.**

El artículo 197° de la Constitución Provincial establece que " La administración de los intereses y servicios locales en la **Capital** y cada uno de los **departamentos** que formen la provincia, estará a cargo de una **municipalidad**, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...".

A su vez, el artículo 99°, inciso 5), señala que corresponde a la legislatura "legislar sobre organización de las municipalidades... de acuerdo a lo establecido en esta Constitución".

De ello surge que:

- a) No se reconoce al **municipio** como comunidad natural.
- b) Se adopta el sistema territorial de **municipio- departamento**.
- c) El municipio- departamento es una división político - administrativa que se gobierna **autárquicamente** sin derecho a la autonomía institucional, conforme a lo que determine la ley provincial en la materia.

Actualmente rige la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079

### **Santa Fé.**

Dentro del grupo de Provincias que no reconocen la autonomía municipal en forma plena al no admitir su aspecto institucional, Santa Fé tiene el ordenamiento constitucional más respetuoso de la misma como veremos más adelante.

Así, el artículo 106 dice: " Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.

Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como **municipios** por ley que la legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como **comunas**.

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten"

Concordantemente, el artículo 54º, inc. 5º determina como atribución del Poder Legislativo, "Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución".

Conforme a todo ello tenemos que:

a) Se reconoce al **municipio** como "comunidad con vida propia" desarrollada en un ámbito territorial que será fijado por ley provincial y que podrá coincidir o no con los límites departamentales.

b) Se adoptaría así el sistema de **ejido urbano-rural.** ?

c) El régimen municipal será organizado por " **ley o leyes orgánicas**" provinciales de municipios y comunas dictadas por la Legislatura, que regirá o regirán uniformemente en todo el territorio provincial. Por ello los municipios y las comunas no pueden dictar su propia norma fundamental para organizar su régimen local.

Actualmente rigen las **Leyes Orgánicas N° 2756 de Municipios** y **N° 2439 de Comunas**.

## **Tucumán.**

Se reconoce la existencia del municipio y se somete la organización de su régimen político administrativo a lo que determine o establezca la Legislatura de la provincia.

Así el artículo 111° de la Constitución Provincial dice :”En cada Municipio, los intereses morales y materiales de carácter local, serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará en dos departamentos... La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo podrán establecerse en los centros urbanos. Podrá incluirse en los municipios una extensión urbana, y adscribirse un área de proyección rural...”.

Por otra parte, el artículo 113°, establece que “ La ley, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías...”.

Por último el artículo 118° afirma que “ Las municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones...”. Sin embargo, como vimos, carecen de autonomía institucional para dictar su propia norma de organización político administrativa y, además, el mismo artículo 118° determina que sus resoluciones “se comunican a la Legislatura por conducto del Poder Ejecutivo.”, lo que es concordante con la atribución de la Legislatura Provincial para “Examinar los actos de las municipalidades al solo objeto de declarar si han obrado dentro de la esfera de sus atribuciones”.

Tenemos entonces que :

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano- rural**, con un área de proyección .

c) Se determina un régimen de **autarquía** organizado por una **ley provincial** y fuertemente limitada por encontrarse además sujeta al examen político-administrativo del Poder Legislativo en forma ordinaria y permanente.

**B-** Provincias cuya Constitución reconoce la autonomía institucional a algunos de sus municipios.

### **Catamarca.**

La Provincia, a través de la Constitución en su artículo 244°, "...reconoce y garantiza en toda población estable con más de quinientos habitantes la existencia del municipio como comunidad natural fundada en la convivencia y solidaridad. Gozan de autonomía administrativa, económica y financiera.

Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten".

Además, en su artículo 245° establece que "Son autónomos los municipios que en función de su número de habitantes y jurisdicción territorial respondan a los requisitos que la ley establezca. Tienen derecho a darse su propia Carta Orgánica....".

no es 9/  
240°

Complementariamente se determina que "Las poblaciones de menos de quinientos habitantes se denominan comunas e integran las jurisdicciones municipales, con una administración y Gobierno establecido por la Ley."(artículo 255°).

Asimismo se manda que "La Legislatura deberá sancionar en un plazo no mayor de ciento veinte días la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas, sus disposiciones se aplicarán también a los municipios autónomos hasta tanto éstos sancionen sus Cartas Orgánicas de acuerdo a los principios establecidos en esta Constitución." (art.256°) y, concordantemente ,el artículo 110°, inc. 23.- establece

como atribución de la Legislatura, " Dictar la Ley Orgánica de Municipalidades, conforme a los principios previstos en esta Constitución".

Conforme a todo ello, tenemos que:

- a) se reconoce al **municipio** como comunidad natural,
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural** , propio de las "poblaciones" a que se refiere la constitución.
- c) Se reconoce la **autonomía institucional** en los casos que se verifiquen los requisitos de población y territorio que por ley provincial se establezcan. Los demás municipios y las comunas, y aquellos con autonomía institucional reconocida mientras no dicten sus respectivas Cartas Orgánicas, se gobiernan conforme a la Ley orgánica de Municipalidades y Comunas, como régimen uniforme para todos ellos.

Los municipios con autonomía institucional reconocida que han dictado su Carta Orgánica son: **San Fernando del Valle de Catamarca (Capital); Santa María; Recreo y Valle Viejo.**

El resto de los municipios se rige por la Ley Orgánica de Municipios de la Provincia N° 4640 con las reformas de las leyes Nos. 4737 y 4832.

### **Córdoba.**

La Provincia, a través de su Constitución, en su artículo 180°, "...reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica financiera e institucional...".

Además se precisa por el artículo 181° que "Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes se considera Municipio. Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus Cartas Orgánicas".

En cuanto al territorio, se determina que " La competencia territorial comprende la zona a beneficiarse con los servicios municipales. La Legislatura establece el procedimiento para la fijación de límites; éstos no pueden exceder los correspondientes al Departamento respectivo...."(artículo 185°).

Por otra parte se establece que "La Legislatura sanciona la Ley Orgánica Municipal para los municipios que no tengan Carta Orgánica...."(artículo 184°).

Complementariamente se reconoce que "En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes se establecen Comunas. la ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno...".(artículo 194°).

A todos los efectos anteriores, y concordantemente , se establece como atribución de la Legislatura Provincial "Dictar la ley orgánica municipal conforme a lo que establece esta Constitución...".

Conforme a todo ello, tenemos que:

- a) se reconoce al **municipio** como comunidad natural. *(algunos)*
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido-urbano rural** conforme al criterio de jurisdicción por **radio de prestación de servicios**.
- c) Se reconoce la autonomía institucional a los municipios que, por su población y territorio, la ley provincial les reconozca carácter de "**ciudades**", lo que se ha determinado por la ley orgánica de municipios exigiendo que para ello alcancen el número de 10.000 habitantes.

Los municipios no reconocidos como ciudades y las comunas, y aquellos mientras no dicten sus respectivas Cartas Orgánicas, se gobiernan conforme a la Ley orgánica de Municipalidades y Comunas (N° 8102), como régimen uniforme para todos ellos.

Los municipios reconocidos como ciudades y que, por ende, tienen reconocida la autonomía institucional para el dictado de la Carta Orgánica, y han

concretado ello son: **Almafuerte; Bell Ville; Córdoba; Coronel Moldes; Corral de Bustos, General Cabrera; Hernando; Laboulaye; La Falda; Las Varillas; Marcos Juárez; Morteros; Río Ceballos; Río Cuarto; Villa Allende; Villa Dolores; Villa María y Villa Nueva.**

Por otra parte, se encuentra a la fecha en proceso de dictar la misma la ciudad de **Alta Gracia.**

El resto de los municipios se rige por la ley provincial N° **8102** ya citada.

### **Corrientes.**

El artículo **156°** de la Constitución Provincial establece que "Están comprendidos en el Régimen Municipal de la Provincia, todos los centros de población que cuenten con más de quinientos habitantes.

La Legislatura debe fijar la jurisdicción territorial de cada municipio, pudiendo extenderlas sobre la totalidad del Departamento en que está ubicado. puede autorizar igualmente, la formación y modo de funcionamiento de Municipios Rurales, integrados por agrupaciones humanas que individualmente no alcancen este límite o por la adición de varias, teniendo en cuenta su proximidad, comunidad de problemas y demás condiciones que se determinen al efecto".

Por otra parte el artículo **157°** dice que " la ley debe establecer tres clases de municipios, de acuerdo al número de habitantes, a saber: Municipios de **primera categoría**, los de más de quince mil habitantes; Municipios de **segunda categoría**, los de más de cinco mil y menos de quince mil habitantes; municipios de **tercera categoría**, los de más de quinientos y menos de cinco mil habitantes".

Asimismo el artículo **158°** determina que "...Los municipios de **primera categoría** *deben* dictarse su propia Carta Orgánica, conformándose con esta Constitución..." y el artículo **159°** agrega que "...Los municipios que tengan más de cuatro mil habitantes pueden *optar* entre dictar su propia Carta Orgánica..., o regir

por las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal; los municipios de menos de cuatro mil habitantes se rigen por dicha ley".

Concordantemente, el artículo 83º, inc. 4) establece como atribución del Poder Legislativo de la Provincia: "Legislar sobre la organización de las Municipalidades..., de acuerdo con lo que establece al respecto la presente Constitución".

De todo lo anterior surge que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural, a partir de una población de quinientos habitantes asentada en una jurisdicción territorial cuyos límites se determinan por ley provincial. Se reconoce como "**municipio rural**" a aquellos que, sin alcanzar los quinientos habitantes se manifiesten como pequeñas comunidades con ciertas características que se determinen.

b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**, pero admitiendo que pueda extenderse hasta coincidir con el límite departamental. ?

c) Se reconoce la **autonomía institucional** a los municipios de **primera categoría** estableciéndose respecto de ellos la **obligación** de dictar sus Cartas Orgánicas para organizar su régimen de gobierno y administración. Se reconoce la misma autonomía pero con ejercicio optativo, para aquellos municipios de **segunda categoría** con más de cuatro mil habitantes.

Carecen de autonomía institucional los municipios de menos de cuatro mil habitantes y los municipios rurales. Estos y aquellos de entre cuatro y cinco mil habitantes que no opten por dictar sus Cartas Orgánicas, se rigen por la Ley Orgánica Municipal, dictada por la Legislatura Provincial como régimen uniforme.

De los municipios que tienen reconocida la autonomía institucional para el dictado de su Carta Orgánica, han concretado tal cometido los siguientes:

**Corrientes (Capital); Goya; Esquina; Paso de los Libres; Santo Tomé; Curuzú-Cuatiá; Alvear; Gobernador Virasoro; Monte Caseros y Bella Vista .**

Los demás municipios se rigen por la Ley Orgánica de Municipios N° 4752 y sus modificatorias.

### **Chaco.**

El artículo 182° establece que "Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la Ley Orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica Municipal, si correspondiere."

Por el artículo 186° se dice que "Los municipios serán creados y delimitados territorialmente por ley, debiendo prever áreas suburbanas para su crecimiento y expansión.

Cuando los centros de población superen los ochocientos habitantes, cien de sus electores podrán petitionar su creación como municipio.

Los centros de población con menos de ochocientos habitantes podrán constituirse en delegaciones de servicios rurales, como entidades político-administrativas de creación legislativa, previo convenio con el municipio del cual dependerán y las asignaciones presupuestarias que aseguren las prestaciones, y transitoriamente, sin autonomía institucional".

El artículo 183°, establece a su vez que " Habrá tres categorías de municipios:

*Primera categoría:* Centros de Población de más de veinte mil habitantes.

*Segunda categoría:* Centros de Población de más de cinco mil hasta veinte mil habitantes.

*Tercera categoría:* Centros de Población de hasta cinco mil habitantes..."

Finalmente, el artículo 185° determina que " Los municipios de primera categoría podrán dictarse sus Cartas Orgánicas municipales, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución...".

Concordantemente, se establece como atribuciones de la Cámara de Diputados de la Provincia que le corresponde: " 8°. Fijar ...los ejidos municipales y las eventuales reservas territoriales para el crecimiento urbano de los municipios...La ley podrá establecer las atribuciones municipales que se ejercerán en las reservas aludidas, las que no podrán incluir facultad tributaria alguna.-9° Establecer el régimen de los municipios sin perjuicio de la facultad de los de primera categoría de dictarse sus cartas orgánicas, decidir sobre sus categorizaciones..."( artículo 119°).

De los preceptos transcritos tenemos que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural pero, a los efectos formales se requieren los siguientes dos requisitos:

i) Uno, común a otras Constituciones, es la existencia de la comunidad, aquí llamada "centro de población".

ii) Otro, particular del Chaco, que dicho centro de población supere los ochocientos habitantes y, al menos cien de sus electores peticionen su "creación como municipio".

A pesar de la redacción tan clara, pensamos que la norma del artículo 186° no exige que todos los centros de población con más de ochocientos habitantes al momento de sancionarse dicho texto ( reforma de 1994), deban cumplir con el segundo requisito. Ya existen y son reconocidos como municipios en función de la norma general del artículo 182°. La norma del 186° parecería redactada para los nuevos municipios a "crearse"( en realidad a reconocerse porque la ley no "crea" comunidades).

b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**, debiendo preverse un área de **proyección suburbana**

*crecimiento y expansión*

c) Se reconoce **autonomía institucional** a los municipios de "**Primera Categoría**". Los demás municipios deberán regirse por el régimen municipal que se organiza por ley provincial.

Respecto de los centros de población con menos de ochocientos habitantes que podrán "constituirse en delegaciones de servicios rurales, como entidades político-administrativas de creación legislativa" se dice que "transitoriamente" no tendrán autonomía institucional. Esa "transitoriedad" durará hasta que sean reconocidos como municipios y de primera categoría, si por autonomía institucional se entiende la facultad de dictarse la propia Carta Orgánica.

De los municipios que tienen reconocida la autonomía institucional para el dictado de sus Cartas Orgánicas, **ninguno** ha concretado su ejercicio.

Se rigen entonces todos por la Ley Orgánica de Municipios N° 4233 con sus modificatorias.

### **Chubut.**

La Constitución de la Provincia, por su artículo 224°, "...reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma."

Por el artículo 225° se establece que "Los municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución.

La categoría y delimitación territorial de las municipalidades, comisiones de fomento y comunidades rurales son determinadas por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales y el inmediato crecimiento poblacional".

El artículo 226° precisa que "Cuando una municipalidad tiene en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía.".

Complementariamente, el artículo 227° establece que "En las ciudades, pueblos y demás núcleos urbanos de la Provincia, el gobierno y administración de los intereses y servicios locales están a cargo de municipalidades o comisiones de fomento.

Tienen municipalidades las poblaciones en cuyo ejido urbano hay más de quinientos inscriptos en el padrón municipal de electores.

Tienen comisiones de fomento las poblaciones en cuyo ejido hay más de doscientos inscriptos en el mismo padrón." y por el 228° se dice que "La ley determina la competencia material, asignación de recursos y forma de gobierno de las comunas rurales...".

Como particularidad del régimen de autonomía institucional en Chubut (similar en esto al de Neuquén y Salta), se establece por el artículo 231° que "La convención municipal somete su primera carta orgánica a la Legislatura que la aprueba o rechaza sin derecho a enmendarla....".

Concordantemente, en materia de atribuciones de la Legislatura Provincial se determina que le corresponde "Establecer la división departamental y municipal de la Provincia tomando como base su extensión; realidad geográfica y económica y necesidades de colonización y urbanización de las zonas menos pobladas " y por el inciso 27- " legislar sobre organización de los municipios...".

De lo expuesto tenemos que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.

b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**, teniendo en cuenta también los **radios de prestación de servicios**.

c) Se distingue a los efectos del régimen de **gobierno y administración**, entre los municipios que tienen más de quinientos electores inscriptos, cuyo régimen será el de una municipalidad, y los de entre doscientos y quinientos cuyo régimen será el de la Comisión de Fomento.

Los municipios con derecho a **organizar una municipalidad** que tienen más de **dos mil** electores inscriptos, tiene reconocida la **autonomía institucional** y pueden organizar su régimen municipal a través de la propia Carta Orgánica, con la única limitación especial de someterla para su aprobación o rechazo a la Legislatura Provincial. Los demás municipios se rigen por la Ley Orgánica de Municipios.

De los municipios que tienen reconocida la autonomía institucional para el dictado de la Carta Orgánica, han ejercido la misma y cuentan con dicha norma: **Comodoro Rivadavia; Puerto Madryn y Trelew.**

Los demás municipios se rigen por la Ley Orgánica de Municipios N° 3098 y modificatorias.

### **Jujuy.**

La Constitución de la Provincia establece, en primer lugar, a través del artículo 178°, que: "Todos los municipios tiene asegurada por esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten, la autonomía necesaria para resolver los asuntos de interés local a los fines del libre y mejor desarrollo de la comunidad. A esos efectos se les garantiza la organización del propio gobierno, la elección directa de las autoridades y los medios suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones."

Luego, el texto constitucional sienta los siguientes principios generales: "1. La ley fijará los límites territoriales de cada municipio, teniendo en cuenta las condiciones que le permitan desarrollar vida propia, y resolverá los casos de división

o fusión que se plantearen. 2. Ninguna población quedará excluida de los beneficios del régimen municipal. la ley contemplará la situación de las poblaciones pequeñas o rurales, vinculadas con la ciudad o localidad más próxima, debiendo prever la formación de las entidades comunitarias, para sus relaciones con la autoridad municipal. 3. La organización del gobierno se ajustará a las prescripciones de esta Constitución y la ley, salvo las facultades reconocidas a los municipios que dicten su Carta Orgánica. 4. El ejercicio del poder municipal corresponde a los órganos del gobierno local en los límites de sus atribuciones y sin dependencia de otro poder. La ley y la carta orgánica en lo que no estuviere dispuesto por esta Constitución, establecerán las atribuciones y deberes de cada uno de los órganos de gobierno, sus relaciones entre sí y los demás aspectos que hagan a su mejor desenvolvimiento." (artículo 179°).

A su vez, por el artículo 188° se determina que "...1. los municipios con más de veinte mil habitantes, dictarán una carta orgánica para su propio gobierno sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución".

Finalmente, al establecer las atribuciones de la Legislatura Provincial, la Constitución dice en su artículo 123°, inc. 4): "Dictar leyes en materia de competencia municipal destinadas a establecer principios generales de legislación, a los fines de armonizar las disposiciones normativas de los municipios, cuando así lo exigiere el interés general." Y en el mismo artículo, por el inciso 13) : "Establecer el régimen municipal cuando correspondiere.". Y en el inciso 21): "Fijar las divisiones territoriales de los departamentos y municipios.". Y, finalmente, por el inciso 22) :

*como  
señala  
el art. 123°*  
*o lo de  
en materia*  
"Autorizar la fundación de pueblos y ciudades."

De lo expuesto tenemos que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.

- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**, debiendo contemplarse la situación de las pequeñas comunidades o poblados, a fin de que no queden excluidos del **régimen municipal**. *de donde puede verse: el ejido urbano-rural*
- c) Se reconoce la **autonomía institucional** a los municipios con más de **veinte mil** habitantes.

Los municipios con autonomía institucional reconocida y que han ejercitado la misma dictándose su Carta Orgánica son los de: **San Salvador de Jujuy(Capital); San Pedro; Palpalá; Libertador Gral. San Martín y Perico** .

El resto de los municipios se rige por la ley provincial orgánica N° **4466**.

## Misiones

La Constitución de la Provincia establece en primer lugar por el artículo **161°** que "El municipio gozará de autonomía política, administrativa y financiera, ejerciendo sus funciones con independencia de todo otro poder".

Luego, por el artículo **162°** se determina que " La ley establecerá tres categorías de municipios de acuerdo al número de sus habitantes..." .

Y por el artículo **170°** se establece que " Los municipios comprendidos en la primera categoría podrán dictarse sus respectivas cartas orgánicas para su gobierno de acuerdo a los principios contenidos en esta Constitución."

Por último, en forma concordante, el artículo **101°** referido a las atribuciones de la Cámara de Representantes de la Provincia, establece que le corresponde: "...inc.9) Disponer la creación de villas, declarar ciudades..., inc.11) Establecer...los ejidos municipales, tomando por base la extensión, población y continuidad;...inc.19) Dictar...leyes...orgánica municipal ."

En virtud de tales preceptos constitucionales tenemos que:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.

c) Se reconoce la **autonomía institucional** para los municipios de **primera categoría**.

Los municipios con autonomía institucional reconocida que han dictado su Carta Orgánica son los de: **Posadas, El Soberbio; Eldorado; Montecarlo y Puerto Iguazú**.

Los demás se rigen por la ley orgánica de municipios N° 257 y modificatorias.

### **Neuquén.**

La Constitución de la Provincia establece en su artículo 182° que "Todo centro de población que alcance a más de quinientos habitantes constituye un municipio que será gobernado por una Municipalidad, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y a la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte la Legislatura y que estará investido de todos los poderes necesarios para resolver por sí los asuntos de orden local y de carácter eminentemente popular."

El artículo 183° determina que "La Legislatura hará la primera delimitación territorial de los municipios y las sucesivas que sean necesarias. Cuando se trate de anexiones serán consultados los electores de los distritos interesados. Cuando se trate de segregaciones serán consultados únicamente los de la zona que deba segregarse."

Como principio general, el artículo 184° establece que " Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones dentro de la esfera de sus facultades no pueden ser revocadas por otra autoridad."

Pero, inmediatamente, el artículo 185° determina que " Los municipios se dividirán entres categorías:

- 1) Municipios de 1a. categoría, con más de cinco mil habitantes;
- 2) Municipios de 2a. categoría, con menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos habitantes;

3) Municipios de 3a. categoría, con menos de mil quinientos y más de quinientos habitantes..."

El artículo 186° establece por su parte que "Los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus respectivas cartas orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución..." y por el artículo 188° se determina que " Las cartas serán sometidas a la Legislatura, la que las aprobará por simple mayoría, o las rechazará por dos tercios de votos, sin derecho a enmendarlas. Si la Legislatura no se pronunciara en el término de seis meses, las cartas podrán ser aplicadas con carácter definitivo."

A su vez, el artículo 190° establece que "Los municipios de segunda categoría se regirán por la Ley Orgánica que dicte el Poder Legislativo sobre las bases establecidas en esta Constitución."

Y el artículo 194° determina que "Los municipios de tercera categoría ...se regirán por la ley general que determine su organización y funcionamiento..."

Concordantemente con todo ello el artículo 101° al referirse a las atribuciones del Poder Legislativo de la Provincia determina que le corresponde:"...**inc.4).** Organizar el Régimen Municipal, según las bases establecidas en esta Constitución;..."

Conforme a todo lo expuesto, resulta que:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural en tanto se trate de centros de población con, por lo menos, quinientos (500) habitantes.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.
- c) Se reconoce la **autonomía institucional** para los municipios de **primera categoría**.

Los municipios con autonomía institucional reconocida que la han ejercitado para el dictado de sus Cartas Orgánicas son los siguientes (entre paréntesis se indica el n° de ley provincial que las aprobó, conforme al requisito constitucional):

**Neuquén (Capital - N° 2129); Plaza Huincul ( N° 1803); San Martín de los Andes (N° 1812); Zapala (N° 2105°; Cutral- Có ( N°2125); Chos Malal ( N° 2135); Plottier (N° 2163)y Centenario (N° 2195) .**

El resto de los municipios se rige por la ley provincial, orgánica de municipios, N° 53 con sus modificatorias.

### **Salta.**

Conforme al artículo 8° de la Constitución Provincial " El territorio de la Provincia se divide en departamentos y **municipios.**"

En particular, por su artículo 170°, "... reconoce al Municipio como una comunidad natural que, asentada sobre un territorio y unida por relaciones de vecindad y arraigo, tiende a la búsqueda del bien común local. Los Municipios gozan de autonomía política, económica financiera y administrativa.

Para constituir un nuevo municipio se requiere una población permanente de mil quinientos habitantes y una ley a tal efecto. Los Municipios existentes a la fecha de sanción de esta Constitución continúan revistiendo el carácter de tales.

Las delimitaciones de la jurisdicción territorial de los municipios es facultad de la Legislatura, la que debe contemplar, además del ejido urbano, la extensión rural de cada municipio. Previo a la delimitación, la Legislatura convoca a consulta popular en el Municipio, en la forma que reglamente la ley. Toda modificación ulterior de estos límites se realiza por el mismo procedimiento.

Los Municipios pueden establecer Delegaciones Municipales."

A su vez, por el artículo 174° se establece que " Los Municipios de más de diez mil habitantes dictan su Carta Municipal, como la expresión de la voluntad del pueblo, en un todo de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución....Es condición de eficacia de las Cartas Municipales y de sus reformas, su previa aprobación por ley de la Provincia, a los efectos de su compatibilización. La

Legislatura debe expedirse en un plazo máximo de ciento veinte días, transcurrido el cual sin que lo hiciera quedan automáticamente aprobadas.

Los municipios de diez mil habitantes o menos, se rigen por las disposiciones de la Ley de Municipalidades. Sin perjuicio de ello, a pedido de cada municipio, se contemplan sus situaciones particulares por una ley especial que se dicte al efecto."

Conforme a los artículos citados, la Provincia:

- a) Reconoce al **municipio** como comunidad natural.
- b) Adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.
- c) Reconoce la **autonomía institucional** para el dictado de las Cartas Municipales a los municipios con más de **diez mil** habitantes. El resto se rige por la ley orgánica de municipios.

Los municipios con autonomía institucional reconocida para el dictado de su Carta Orgánica, que han concretado su ejercicio y cuentan con esta norma son los de: **Salta (Capital); Rosario de la Frontera; Metán; Joaquín V. González; Gral. Güemes; Hipólito Yrigoyen; Tartagal; San Ramón de la Nueva Orán; Colonia Santa Rosa; Pichanal; Embarcación; Aguaray; Salvador Mazza; Gral Mosconi y Rosario de Lerma.**

Se encuentra además terminando el proceso el municipio de **Cerrillos**.

Los demás municipios se rigen por la ley orgánica de municipios N°1349

### **San Juan.**

El artículo 239° de la Constitución de la Provincia establece que " Todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo".

A su vez por el artículo **240°** se determina que " Los municipios serán de tres categorías a saber:

- 1) Los municipios de "primera categoría", las ciudades de más de treinta mil (30.000) habitantes.
- 2) Los municipios de "segunda categoría"; las ciudades de más de diez mil habitantes (10.000) .
- 3) Los municipios de "tercera categoría", las ciudades, villas o pueblos de más de dos mil (2.000) habitantes...."

Complementariamente se establece por el artículo **252°** que los municipios pueden crear Comisiones Vecinales en aquellos grupos poblacionales de más de quinientos habitantes que así lo requieran, para un mejor gobierno comunal, por razones geográficas, históricas sociales, de servicio o económicas.

La Ley Orgánica o Carta Municipal ordena la forma de constitución, régimen y funcionamiento de las Comisiones Vecinales."

En cuanto a la autonomía, y como principio general, por el artículo **247°** "Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios, los de Primera Categoría tienen además autonomía institucional. Todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder."

En orden a los anterior, el artículo **241°** determina que "Los municipios de primera categoría dictarán su propia Carta Municipal, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución" y el artículo **243°** que "Los municipios de segunda y tercera categoría se regirán por la Ley Orgánica que al efecto dicte la Cámara de Diputados, sobre las bases establecidas en esta Constitución...."

Concordantemente, se establece por el artículo **150°** como atribuciones de la Cámara de Diputados de la Provincia que le corresponde " **inc. 7)** Reconocer nuevos municipios en razón del número de sus pobladores e importancia de las actividades que allí se realicen, conforme a lo que se establece en esta Constitución.**inc.8)** Dictar

la ley orgánica de los municipios de segunda y tercera categoría. En los casos de escisión o fusión se debe llamar a consulta popular a todos los electores de los municipios involucrados."

En virtud del texto constitucional, tenemos que:

- a) Se reconoce el **municipio** como comunidad natural en todo centro poblacional con, por lo menos, dos mil habitantes.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.
- c) Se reconoce la **autonomía institucional** a los municipios de **primera categoría** para el dictado de sus Cartas Municipales. Incluso el término que utiliza la Constitución: ("**dictarán**"), pareciera exigir **imperativamente** la sanción de las cartas orgánicas por parte de aquellos municipios.

El resto se rige por la ley orgánica de municipios.

Los municipios con autonomía institucional reconocida que la han ejercido para el dictado de sus Cartas Municipales son los de: **San Juan (Capital); Rivadavia; Rawson; Chimbos y Santa Lucía** .

Los demás municipios se rigen por la ley orgánica de municipios N° 2282 modificada por la ley N° 5317.

### **San Luis.**

La Constitución de la Provincia en su artículo 247° "... reconoce al municipio como una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución político-administrativa- territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten."

Luego, el artículo 249° sienta como principio general para la organización del régimen municipal el siguiente: " El régimen municipal se organiza teniendo en cuenta el número de habitantes dentro del ejido de cada población permanente, determinado por ley en base a los censos nacionales, provinciales o municipales."

En función de lo anterior, los artículos 256°; 250°; 251°;252° y 271° establecen:

**256°:**"Toda población permanente que cuente con más de 1.500 habitantes, tiene una municipalidad. En los departamentos donde no existan municipalidades de conformidad con el párrafo precedente, su respectiva cabecera departamental se constituye en municipalidad...";

**250°:**" El gobierno municipal en las poblaciones permanentes que cuenten entre 801 y 1500 habitantes es ejercido por una Comisión Municipal ...";

**251°:**"En los centros urbanos de hasta 800 habitantes el gobierno municipal es ejercido por un intendente comisionado..."

**252°:**" En los centros rurales que cuenten con más de 80 electores puede crearse por ley una delegación municipal que depende del municipio más cercano y está a cargo de un delegado..."(de carácter electivo);

**271°:**" La jurisdicción de las comisiones y de los intendentes comisionados es fijada por la ley respectiva procurando se corresponda con el partido."

En relación con la autonomía el artículo 248° establece que: "Se reconoce autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios. Aquellos que dicten su carta orgánica municipal, gozan además de autonomía institucional."

Y, concordantemente, el artículo 254° determina que:" Las municipalidades que cuentan con un número de habitantes mayor de 25.000, pueden dictar su propia carta orgánica municipal conforme a esta Constitución..."

Finalmente y también en concordancia con todo lo citado, al enumerar las atribuciones del poder legislativo provincial el artículo 144° indica que corresponde

a la Legislatura: "...inc.9) ...establecer las divisiones territoriales para los efectos...municipales...inc. 21) Dictar todas las demás leyes ...como las de...municipalidad."

A partir de estas normas constitucionales tenemos que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.

b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.

c) Se reconoce **autonomía institucional** a aquellos municipios que se encuentren en condiciones de dictar sus cartas orgánicas, para lo que se requiere contar con una población mayor a **25.000** habitantes, y lo hayan **concretado**.

Los municipios con autonomía institucional reconocida y que la han ejercido para el dictado de su Carta Orgánica, son los de **San Luis (Capital)** y **Villa Mercedes**.

Los demás municipios se rigen por las leyes **1213** y **2159**.

### **Santiago del Estero.**

La Constitución de la Provincia, por su artículo **202°** "...reconoce al municipio como una entidad jurídico-política y como una comunidad natural, con vida propia e intereses específicos y asegura la autonomía municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero."

El artículo **203°** determina que: " El régimen municipal será organizado teniendo en cuenta el número de habitantes de cada población, o su desarrollo y posibilidades económico financieras, dictándose una ley especial que reconozca la categoría del o de los municipios."

Luego, por el artículo **204°** se establece que:" Habrá tres categorías de municipios: de primera, las ciudades de Santiago del Estero, La Banda, Las Termas

de Río Hondo, Frías, Añatuya y las que cuenten con una población que supere los veinte mil habitantes; de segunda, las ciudades de Quimilí, Fernández, Loreto, Clodomira, Monte Quemado y las que cuenten de nueve mil a veinte mil habitantes; y de tercera, de dos mil a nueve mil habitantes."

Complementariamente se determina en el artículo 209° que " El gobierno municipal de las localidades o núcleos urbanos de hasta dos mil habitantes, será ejercido por un Comisionado Municipal elegido por el pueblo, con los requisitos y atribuciones que determine la ley".

Respecto de la autonomía municipal, se establece por el artículo 205° que " La organización del gobierno comunal se sujetará a las siguientes bases:

1. Los municipios de primera categoría serán autónomos y en consecuencia dictarán su carta orgánica con las atribuciones que se delegan por esta Constitución....".

Finalmente, por el artículo 132°, al enumerar las atribuciones de la Legislatura de la Provincia se determina que le corresponde al Poder Legislativo:"...**inc.10.** Fijar divisiones territoriales para el funcionamiento de la administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de las municipalidades en los casos que correspondiere."

Del texto constitucional surge que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural.

b) Se adopta, implícitamente el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.

c) Se reconoce la **autonomía** para el dictado de la propia carta orgánica, sin mencionarse expresamente el término institucional (lo que resulta apropiado), a los municipios de " **primera categoría**".

Los municipios con autonomía institucional reconocida para el dictado de sus Cartas Orgánicas y que han concretado tal cometido, son los de **Santiago del Estero (Capital); La Banda; Las Termas de Río Hondo; Frías y Añatuya**.

Los demás municipios se rigen por la Ley orgánica N° 5590 con sus modificatorias.

## **Tierra del Fuego; Antártida e Islas del Atlántico Sur**

La Constitución de la Provincia comienza por sentar el principio general del régimen municipal en el artículo 169° que dice: " Esta Constitución reconoce al municipio como una comunidad socio política natural y esencial con vida propia sostenida en un desarrollo socio cultural y socio económico suficiente en la que, unidas por lazos de vecindad y arraigo, las familias concurren en la búsqueda del Bien Común. Asegura el régimen municipal basado en la autonomía política, administrativa y económica financiera de las comunidades.

Aquellos municipios a los cuales se les reconoce autonomía institucional podrán establecer su propio orden normativo mediante el dictado de cartas orgánicas, gobernándose conforme al mismo y con arreglo a esta Constitución".

Luego, por el artículo 170° " La Provincia reconoce como municipios a aquellos que reúnan las características enumeradas en el artículo precedente, siempre que se constituyan sobre una población estable mínima de dos mil habitantes.

Se les reconoce autonomía institucional a aquellos que cuenten con una población estable mínima de más de diez mil habitantes."

Seguidamente, por el artículo 171° se dice que: " Las comunidades urbano rurales no reconocidas como municipios, que tengan una población estable mínima de cuatrocientos habitantes y su centro urbano ubicado a más de treinta kilómetros de un municipio, se reconocen como comunas."

Por el artículo 172° se determina que: " Los límites de los municipios y comunas se establecerán por una ley especial de la Provincia cuya aprobación y eventuales modificaciones deberán contar con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura, la que a tal fin tomará en consideración una zona urbana, más otra urbano rural adyacente de hasta cinco kilómetros. Esta

limitación no se aplicará a los municipios y comunas que a la fecha de sanción de esta Constitución tuvieren fijados por ley límites que excedan los previstos precedentemente."

En orden al régimen legal, el artículo 180° establece que:" Los municipios habilitados para dictar sus cartas orgánicas mientras no hagan uso de ese derecho y los restantes previstos en esta Constitución, se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades la que ...(deberá respetar) las diversidades geográficas, socio económicas y culturales que caracterizan a las diferentes zonas y regiones (de la Provincia)...". Y el artículo 181° agrega que " El régimen de las Comunas será establecido por ley, aplicando los principios generales fijados en esta Constitución para los municipios, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de aquellas."

Concordantemente con todo lo expuesto, el artículo 105°, al enumerar las atribuciones de la Legislatura Provincial, establece que a ella le corresponde: "...inc. 8.- Organizar el régimen municipal según las bases establecidas en esta Constitución."

Conforme a los textos constitucionales citados resulta que:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural en tanto reúna por lo menos **dos mil** habitantes de población estable.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano- rural**.
- c) Se reconoce la **autonomía institucional** a aquellos que cuenten con una población de más de **diez mil** habitantes.

Los municipios con autonomía institucional reconocida y, por ende, en situación de dictarse su propia Carta Orgánica, no han ejercido ese derecho hasta la fecha.. Se rigen todos, entonces, por la ley orgánica N° 236 y sus modificatorias.

C- Provincias cuya Constitución reconoce la autonomía institucional a todos sus municipios.

### **Formosa.**

Como principio general se determina que "El Régimen Municipal de la Provincia será organizado de manera que todo centro poblado tenga representantes de sus intereses en las municipalidades o comisiones de fomento, cuya creación tendrá por base la densidad de la población respectiva que para unas y otras determina esta Constitución."(**artículo 174°**).

El artículo **175°** establece luego que " Los centros poblados a partir de mil habitantes tendrán municipalidades, y los con menos de mil, comisiones de fomento. La ley determinará sus respectivos límites y podrá aumentar la base demográfica anteriormente mencionada después de cada censo general, para ser considerada municipalidad".

El artículo **177°** se refiere al ejercicio de la autonomía institucional requiriendo como condición previa un requisito muy particular. Dice " Los municipios con plan regulador, aprobado por su Concejo Deliberante, podrán dictarse su propia Carta Orgánica, conforme con el sistema republicano y representativo, respetando los principios establecidos en esta Constitución."

Por último, y también concordantemente, al referirse a las atribuciones de la Legislatura la Constitución establece que a ella le corresponde "Disponer la creación de villas y ciudades y determinar la división y organización municipal de la Provincia, tomando como base la población."

De los textos citados resulta que:

a) Se reconoce, implícitamente, al **municipio**, como comunidad natural, en todo centro poblado con más de **mil** habitantes, pero se incluye en el concepto de "**régimen municipal**" también a aquellos que tengan una población

inferior a ese número, a los que se les asegura un gobierno de "Comisión de Fomento".

b) También implícitamente se adopta el sistema **ejidal urbano**, con alguna proyección **suburbana o rural**.

c) Se reconoce a **todos los municipios** (se entiende por tales a aquellos que tienen un gobierno de "**municipalidad**"), la posibilidad de dictarse su propia carta orgánica, previo cumplimiento del requisito constitucional de haber dictado el plan regulador del mismo.

En la provincia, ningún municipio ha hecho uso de la autonomía institucional para el dictado de su propia Carta Orgánica. Se rigen todos a la fecha por la ley provincial N° **1028** con sus modificatorias.

### **La Rioja.**

La Constitución de la Provincia establece en su artículo **154°** que: "Los Municipios tienen autonomía institucional, política y administrativa. Las funciones que esta Constitución les reconoce no podrán ser limitadas por ley ni autoridad alguna. Deberán dictar su propia carta orgánica ...."

En la Provincia la jurisdicción de los municipios coincide con la de los departamentos, dieciocho en total, sin embargo ello no se adopta formalmente como en el caso de Buenos Aires o Mendoza. Surge del artículo **154°** al establecer que "...los miembros del Concejo Deliberante serán elegidos directamente por el pueblo del **departamento**". Y, también; del artículo **157°** cuando determina que "La Carta Orgánica, establecerá la estructura funcional del municipio, conforme a los requerimientos del **departamento**."

De los textos analizados surge que:

a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural, en tanto se le reconoce también, imperativamente, la **autonomía**, propia de aquella. Sin embargo el

tipo de jurisdicción territorial adoptada, hace perder de vista el "rango municipal".

b) Como vimos, se adopta implícitamente el sistema de **municipio-departamento**.

c) La **autonomía** plena (institucional), se reconoce a **todos** los municipios y es de ejercicio **obligatorio** para el dictado de sus respectivas cartas orgánicas.

Todos los municipios de la Provincia han ejercido la autonomía institucional que se les reconoce y procedido al dictado de sus respectivas Cartas Orgánicas. Ellos son: **La Rioja (Capital); Chilecito; Chepes; Gral Ocampo; Gral Lamadrid; Sanagasta; Juan Facundo Quiroga; Independencia, Castro Barros; Gral. San Martín; Famatina; Gral. Belgrano (Olta); Arauco; San Blas de los Sauces; Felipe Varela; Angel Vicente Peñaloza; Gral. Sarmientoy Chamental.**

### **Río Negro.**

La Constitución de la Provincia, por su artículo 225° "...reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica. Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía institucional.

La Provincia no puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y, en caso de superposición o normativa contradictoria inferior a la Constitución, prevalece la legislación del municipio en materia específicamente comunal....".

Luego, por el artículo 226° se determina que:" Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes constituye un municipio."

El artículo 241° determina a su vez que: " Toda población con asentamiento estable de menos de dos mil habitantes constituye una comuna...".

Complementariamente, la **disposición transitoria constitucional 16.** dispone que: " Los municipios que a la fecha de la sanción de esta Constitución estuvieren reconocidos como tales, aún cuando no alcancen el mínimo de habitantes que ésta establece, conservarán su carácter de municipios".

En materia territorial, por el artículo 227° se dispone que: "La Legislatura determina los límites territoriales de cada municipio, tendiendo a establecer el sistema de ejidos colindantes sobre la base de la proximidad geográfica y posibilidad efectiva de brindar servicios municipales.

Toda modificación ulterior de los límites se hace por ley con la conformidad otorgada por referendum popular: En caso de anexiones, por los electores de los municipios interesados y en caso de segregaciones por los electores de la zona que se segregase."

Respecto de la autonomía institucional, el artículo 228° establece que: " Los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno conforme a esta Constitución...".

Y el artículo 232° agrega: " Mientras los municipios no dictan su Carta Orgánica se rigen por las disposiciones del presente capítulo (Sección Sexta-Capítulo II. Municipios sin Carta Orgánica)". Luego se dan las pautas que deberá tener en cuenta la Legislatura Provincial al dictar la ley que organice en consecuencia el régimen municipal (artículo ,inc.14).

De los textos citados se concluye que:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural en tanto se constituya sobre una población con asiento estable de más de **dos mil** habitantes.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejidos colindantes**, que no debe confundirse con el de **municipio-departamento**. Ambos procuran que todo el

territorio de la provincia esté a su vez dividido en "jurisdicciones municipales" pero no necesariamente coinciden sus límites.

c) se reconoce la **autonomía institucional** a todo municipio que **haya dictado** su propia **carta orgánica**. hasta tanto, se rige expresamente por normas constitucionales que se sancionaron al efecto y por las leyes provinciales.

Los municipios con autonomía institucional reconocida que han concluido el proceso correspondiente y sancionado sus Cartas Orgánicas son los de: **Allen; Catriel; Cervantes; Cipolletti; Comte. Cordero; Chichinales; Chimpay; Choele Choel; El Bolsón; Gral. Conesa; Gral. Roca; Ing. Huergo; Ing. Jacobacci; Lamarque; Luis Beltrán; Mainque; Maquinchao; Río Colorado; San Antonio Oeste; San Carlos de Bariloche; Sierra Grande; Valcheta; Viedma y Villa Regina .**

Por otra parte, se encuentran en estado de convención municipal , sin haber concluido la misma con la sanción de las respectivas Cartas Orgánicas, los municipios de: **Campo Grande; Cinco Saltos; Gral. Godoy; Los Menucos; Ministro Ramos Mexía y Ñorquinco**. Tanto estos como los demás municipios de la Provincia , se rigen actualmente por la ley provincial N° **2353** y sus modificatorias.

### **Santa Cruz**

El artículo 140° de la Constitución provincial establece que:" En la Capital de la Provincia y en cada centro poblado que cuente con número mínimo de mil habitantes se constituirá un municipio encargado de la administración de los intereses locales."

A su vez , por el artículo 148° se dispone que:" En aquellos centros de población que no alcancen el número de mil habitantes, los intereses y servicios de

carácter comunal estarán a cargo de Comisiones de Fomento cuya integración y atribuciones serán fijadas por ley."

Por otra parte, al enumerar las atribuciones de los municipios en general, la Constitución determina en el artículo 150° que: " En el ámbito territorial que la Legislatura fije ...el Municipio desarrollará su actividad..."y, concordantemente, el artículo 104°, inc.2) dice que corresponde al Poder Legislativo " Fijar divisiones territoriales para mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades..."

Con respecto a la autonomía municipal, el artículo 141° establece que "Esta Constitución reconoce autonomía política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios.

Aquellos que dicten su Carta Orgánica Municipal, gozarán además de autonomía institucional.

La autonomía que aquí se reconoce no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna", y el artículo 142° determina que "Aquellos municipios que así lo decidan, quedan habilitados para el dictado de sus propias Cartas Orgánicas..."

Y el artículo 146°, a su vez, determina que ."La Legislatura sancionará la Ley Orgánica Municipal para los municipios que no tengan carta orgánica..."

Del conjunto de preceptos constitucionales citados se puede concluir que:

- a) Se reconoce al **municipio** como comunidad natural en todo centro poblacional, aunque se utiliza el término para denominar a la organización político- administrativa de gobierno en aquellos que cuenten con un mínimo de **mil habitantes**
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**, en forma implícita.
- c) Se reconoce a todos los "**municipios**" ( en la terminología de la Constitución: aquellos centros poblacionales con un mínimo de mil habitantes), la facultad de dictarse sus cartas orgánicas. Aquellos que así lo

hagan, tendrán reconocida la **autonomía institucional**. Mientras tanto se rigen por la ley orgánica de municipios.

De los municipios en condiciones de dictarse sus respectivas Cartas Orgánicas, **ninguno** ha ejercitado a la fecha esa atribución.

Por lo tanto **todos** los municipios se rigen en este momento por la ley orgánica de municipios N° **55** y sus modificatorias.

## **II- Sistema de distribución de competencias entre la Provincia y sus municipios**

Definidas claramente en cada Provincia las cuestiones esenciales que hacen al régimen municipal, corresponde analizar la regla fundamental para el ejercicio de la autonomía, al menos en su grado mínimo (la elección de sus autoridades y la propia administración).

Así, hemos clasificado a las Constituciones Provinciales según el sistema adoptado en la materia, a saber:

- A- Enumeración taxativa.
- B- Enumeración enunciativa y regla general.
- C- Regla General.

Veamos cada grupo en particular.

### **A- Enumeración taxativa**

Sólo adoptan este sistema **Buenos Aires** para todos los municipios-partido y **Tierra del Fuego** para los municipios con autonomía institucional reconocida, respecto del ejercicio de esta, ya que además se encuentran dentro del sistema enunciativo con regla general.

### **B- Enumeración enunciativa y regla general**

Debemos distinguir aquellas provincias que contemplan en su Constitución una cláusula de ampliación de competencias que puede ser considerada sin necesidad de que así lo establezca una ley provincial, de aquellas otras que sólo admiten la cláusula ampliatoria a través de la sanción de una ley que la contemple.

Dentro del primer grupo tenemos a las Constituciones de las Provincias de:

**Catamarca** (art. 252°); **Córdoba**(art. 186°); **Chaco** (arts. 196° y 200° a 206°); **Chubut** (art. 233°); **Entre Ríos** (art.195°); **La Pampa** (art. 123 °); **Neuquén** (art. 204°); **Río Negro** ( art. 229°); **Salta** (art.176°); **San Luis** (art. 261°); **San Juan** (art.

251°); **Santa Cruz** ( art. 150°); **Santiago del Estero** (art.211°) y **Tierra del Fuego** (art. 173°).

Importa destacar que en las provincias de este primer grupo en las que se reconoce a algunos o todos sus municipios la autonomía institucional para el dictado de sus cartas orgánicas, este sistema es de gran coherencia puesto que las competencias que se tienen en cuenta, para el dictado de la misma, son exclusivamente las que se encuentran en el texto constitucional. Así, la cláusula ampliatoria es interpretada directamente por la convención municipal respectiva o, luego, por el gobierno municipal constituido. *o por la legislatura cuando corresponda*

En el segundo grupo encontramos a las Constituciones de las siguientes Provincias: **Corrientes** (art.162°); **Jujuy** (art.189°); **Mendoza** (art.200°); **Misiones** (art.171)y **Tucumán** (art. 113°).

Al contrario de lo anterior, en este caso en las provincias donde se reconoce la autonomía institucional, tanto las convenciones municipales para el dictado de las cartas orgánicas, como los gobiernos por ella constituidos, deben atenerse a las competencias enumeradas en la Constitución o, posteriormente ampliadas por ley provincial.

### C- Regla General

En este sistema también encontramos dos casos. Las Provincias de **Formosa** (art. 179°) y **La Rioja** (art.157°) contienen la regla en la propia Constitución, lo que permite a las convenciones municipales interpretarla directamente.

En cambio, la Provincia de **Santa Fé** (art. 107) remite a lo que disponga la ley, lo que pareciera justificarse dado que esta provincia no se reconoce la autonomía institucional en ningún caso.

***III- Grados de autonomía reconocidos por la Provincia, a través de la Constitución al distribuir las competencias, contenidos en la ley orgánica o en las cartas orgánicas, según el sistema de régimen municipal adoptado***

En esta tercera clasificación para el estudio comparado, se trata de analizar, ya no si se halla reconocida la autonomía propiamente dicha (la llamada "institucional"), como facultad de darse, a través de la propia norma, el régimen municipal, sino de verificar qué aspectos del **autogobierno** son reconocidos a los municipios y otras comunidades territoriales menores, más allá de la norma fundamental que encuadre el ejercicio del mismo.

Así, analizaremos comparativamente los aspectos esenciales del ejercicio autonómico en materia de gobierno propio:

**A-** Político.

**B-** Administrativo.

**C-** Económico-financiero.

Veamos cada una de ellas en particular.

**A-** Político.

Este grado de la autonomía como **autogobierno** será pleno o relativo según la posibilidad de :

- 1.- Determinar la forma de gobierno y las atribuciones de sus órganos.
- 2.- Organizar la Justicia de Faltas.
- 3.- Establecer el régimen electoral.
- 4.- Elegir sus propias autoridades.

Analicemos cómo se verifica esto en los textos constitucionales comparados.

## **1.-Determinar la forma de gobierno y las atribuciones de sus órganos.**

Reconocen esta competencia a sus municipios con autonomía institucional para el dictado de sus cartas orgánicas, las Constituciones de las Provincias de **Neuquén** (art. 204°); **Río Negro** (art.228) y **Tierra del Fuego** (art. 175, inc.2.-).

La Constitución de la provincia de **Córdoba** le reconoce esta competencia sin limitaciones a los municipios con autonomía institucional (art. 183°) y a todos los demás , pero limitada a optar entre el sistema de intendente y concejo o de comisión (art. 184°).Para las comunas establece que la ley puede prever la posibilidad de que elijan su forma de gobierno siempre que se asegure un sistema representativo con elección directa (art. 194°).

Las demás provincias, establecen directamente en la Constitución la obligación de adoptar el sistema de Intendente y Concejo Deliberante.

Con respecto a la competencia para establecer las atribuciones de sus órganos de gobierno, lo que sólo pueden hacerlo los municipios con autonomía institucional a través de la Carta Orgánica, lo admiten las siguientes Constituciones Provinciales: **Catamarca** (art. 252° en forma implícita); **Córdoba** (art.186° idem); **Corrientes** (art.154°idem);**Chubut** (art.229°); **Formosa** (art.179° en forma implícita); **Jujuy** (art. 189° y 190° idem); **La Rioja** (art. 157° idem); **Misiones** (art.170° idem ); **Neuquén** (art. 204°); **Río Negro** ( art. 228°); **Salta** (art. 176); **San Juan** (art. 251°, en forma implícita); **Santa Cruz** ( art. 146 ° "a contrario sensu"); **Santiago del Estero** (art. 211°) y **Tierra del Fuego** (art. 175°,inc. 2.-).

A su vez dos Provincias reconocen a sus municipios con autonomía institucional la posibilidad de ejercer esta competencia de establecer las atribuciones de los órganos de gobierno, en forma concurrente con el mismo Gobierno Provincial.

Se trata de **Chaco** ( art. 185°, en forma implícita y arts. 205° y 206°) y **San Luis** (arts. 258° y 261°).

## **2.-Organizar la Justicia de Faltas.**

Reconocen a sus municipios con autonomía institucional la competencia de organizar la Justicia de Faltas, las Constituciones Provinciales de:

**Catamarca** (art. 252°, inc.13.b)); **Córdoba** (art.187°); **Corrientes** (art. 163°,inc. 15.); **Chaco** (art. 200°); **Chubut** (arts.226° y 238°en forma implícita); **Formosa** (art.179° idem); **Jujuy** (art. 190°,inc.14.); **La Rioja** (art.155°); **Misiones** (art.170°, en forma implícita); **Neuquén** (art.204°); **Río Negro** (arts.228° y 229°); **Salta** (art. 176°,inc.20.); **San Luis** (arts.254° y 258°,inc.20. en forma implícita ); **San Juan** (art.251°,inc. 5.); **Santa Cruz** (art.150°,inc.14 y competencias implícitas del mismo artículo para los municipios con autonomía institucional); **Santiago del Estero** (art. 211°, en forma implícita); **Tierra del Fuego** (art.175,inc.4).

## **3.-Establecer el régimen electoral.**

Reconocen a sus municipios con autonomía institucional la competencia de establecer su propio régimen electoral las Constituciones de las Provincias de:

**Córdoba** (art. 183°); **Chubut**( art. 229°, con la limitación del art. 242°); **Formosa** (art. 179° en forma implícita); **Neuquén** (art.204°); **Salta** (art.176°, en forma implícita ); **San Juan** (art. 242°,inc.3.); **San Luis** (art.254°,inc.3); **Santa Cruz** (art. 145°,inc.2, en forma implícita)**Río Negro** (art.228,inc.2.).

Por otra parte, reconocen tal derecho a esos municipios pero en forma concurrente con la Provincia, las Constituciones de:

**Corrientes** (art. 33° y siguientes y 158° y 163°,inc.1., en forma implícita); **La Rioja** (art. 157° y arts. 74° y sgtes.) y **Tierra del Fuego** (art. 175,inc.3. y 6. y arts. 201° y 206°).

#### **4.-Elegir sus autoridades.**

Finalmente, reconocen a sus municipios el grado básico de la autonomía política, consistente en la elección de sus propias autoridades, las Constituciones de las Provincias de:

**Buenos Aires**, (art.190°); **Catamarca** (art.244°); **Córdoba** (arts.183° y 184°); **Corrientes** (arts. 158°; 159° y 160°); **Chaco** (art. 193° y 194°); **Chubut** (art. 229°); **Entre Ríos** (art. 195°,inc.4°.); **Formosa** (art. 176°); **Jujuy** (art. 178°); **La Pampa** (art. 118°); **La Rioja** (art.154°); **Misiones** (art. 163°); **Mendoza** (arts. 197° y 198°); **Neuquén** (arts. 189°; 194° y 207°); **Río Negro** (arts. 228°; 233° y 241°); **Salta** (art. 171°); **San Luis** (art. 257°); **San Juan** (arts. 244° y 245°); **Santa Cruz** (arts. 144° y 145°); **Santa Fé** (art. 107°); **Santiago del Estero** (arts. 206° y 207°); **Tierra del Fuego** (arts. 176° y 180°); **Tucumán** (art.112°)

#### **B- Administrativo.**

Este grado, menor aún del autogobierno, como aspecto autonómico, será también pleno o relativo según la posibilidad de:

1.-Ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de legalidad y legitimidad interno, de todos los actos de la administración pública municipal .

2.-Organizar la carrera administrativa municipal.

3.-Nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo conforme a normas propias.

Veamos comparativamente su recepción en el derecho provincial comparado.

**1.-Ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de legalidad y legitimidad interno, de todos los actos de la administración pública municipal .**

Este grado básico de la autonomía en su aspecto administrativo es reconocido, para su ejercicio conforme a la ley o a las cartas orgánicas, según corresponda, a todos sus municipios por las Constituciones de las Provincias de:

**Buenos Aires** (art. 190°); **Catamarca** (arts. 164°; 165° y 244°); **Córdoba** (arts. 174° a 180° y 186°); **Corrientes** (art. 163° en forma implícita); **Chaco** (arts. 182°, 194° y 196°); (**Chubut** (art.225°); **Entre Ríos** (art. 195°,inc. 4°,k)); **Formosa** (arts. 87° y 179°); **Jujuy** (arts. 178° y 179°); **La Pampa** (art. 115°; **La Rioja** (arts. 154°; 155° y 157°); **Mendoza** (art. 197°); **Misiones** (arts. 161° y 171°); **Neuquén** (arts.184° y 204°,inc.a));**Salta** (arts. 61°; 170° y 176°,incl.); **San Luis** (art. 248°); **San Juan** (art. 247°); **Santa Cruz** (art. 141°); **Santa Fé** (art.107°); **Santiago del Estero** (art. 202°); **Río Negro** (arts.47°, 49° a 57°; 225° y 229°); **Tierra del Fuego** (arts. 169° y 173°,inc. 1.-) **Tucumán** (arts. 111° y 118°).

**2.-Organizar la carrera administrativa municipal.**

Reconocen a sus municipios con autonomía institucional la competencia de organizar la carrera administrativa municipal, las Constituciones de las Provincias de:

**Catamarca** ( arts. 244° y 252°,inc. 12., en forma implícita, y principios generales de aplicación supletoria en los arts. 164° a 170°);**Corrientes** ( la Constitución no lo atribuye a la provincia por lo que los municipios con autonomía institucional podrían ejercer esta competencia, conforme al art. 157°); **Chaco** ( principios generales de los arts. 69° a 72°, y 185° y 206°,inc. 2°. en forma implícita; **Chubut** ( arts. 67° a 70°; 225°; 226° y 233° inc. 5 idem ); **Formosa** (arts. 87° y 89° a 91° y 179° idem); **La Rioja** ( arts. 43°; 154° y 157° idem); **Misiones** (arts. 75° a 79°y 161° y 170°

idem); **Neuquén** (arts. 186° y 204°, inc. a ); **Río Negro** (arts. 225° y 229°, inc. 17. en forma implícita); **San Juan** (art. 247° , idem); **San Luis** (art. 247°, idem); **Santa Cruz** (art. 141° y 150, inc.3) idem ); **Tierra del Fuego** (arts. 169° y 173, inc.6.- idem).

La Provincia de **Córdoba**, reconoce esta competencia a todos sus municipios (arts.174°; 180° y 186°, in. 5.).

Por otra parte, dos provincias reconocen a sus municipios esta competencia pero en concurrencia con ella:

**Salta**, respecto de los municipios con autonomía institucional (arts. 29°; 61° a 65°; 170° y 176°, inc.1.) y **Jujuy**, respecto de todos los municipios (arts. 60°; 61° y 190, inc.2.).

### **3.-Nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo conforme a normas propias.**

Todos los municipios del país y comunas del país tienen reconocida esta competencia, pero la ejercen conforme a normas provinciales o normas propias según el grado de autonomía administrativa que se les reconozca.

En tal sentido, reconocen a sus municipios con autonomía institucional el grado más amplio de autonomía administrativa en este aspecto, las Constituciones de las Provincias de:

**Catamarca** ( arts. 244° y 252°, inc. 12., en forma implícita, y principios generales de aplicación supletoria en los arts. 164° a 170°); **Corrientes** (art. 163°, inc. 4. en forma implícita, conforme al art. 157°); **Chaco** ( 206°, inc. 2° . ); **Chubut** ( arts. 67° y 233° inc. 5. ); **Formosa** (art. 179° en forma implícita); **La Rioja** ( arts.; 154° y 157° idem); **Misiones** (art. 171, inc.8° . ); **Neuquén** (art. 204°, inc. a ); **Río Negro** (art. 229°, inc.4.); **San Juan** (art. 251°, ic. 4°); **San Luis** (art. 261°, inc. 4.); **Santa Cruz** (art.150, inc.3) ); **Tierra del Fuego** (art. 173, inc.6.-).

La Provincia de **Córdoba**, reconoce esta competencia a todos sus municipios (art. 186°, inc. 5.).

Por otra parte, dos provincias reconocen a sus municipios esta competencia pero en concurrencia con ella:

**Salta**, respecto de los municipios con autonomía institucional (art.61°; 64° y 176°,inc.1.) y **Jujuy**, respecto de todos los municipios (arts. 60°; 61° y 190,inc.2.).

### C ~~B~~- Económico-financiera.

Este grado del autogobierno, decisivo para poder concretar el mismo como expresión autonómica, en base a la disponibilidad efectiva de recursos tributarios propios, también puede ser reconocido en forma plena o relativa según la posibilidad de :

- 1.-Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar **impuestos**, además de tasas y contribuciones
- 2.-Poder o no dictar su presupuesto conforme a **normas propias** .
- 3.-Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.

Veamos estos elementos en particular:

- 1.-**Tener reconocida la facultad de establecer, recaudar y administrar impuestos, además de tasas y contribuciones.**

La autonomía municipal se verifica en el aspecto económico financiero cuando a los municipios se les reconoce la competencia de establecer impuestos y no solamente tasas o contribuciones de mejoras.

En todas las provincias en que ello ocurre, dicha competencia se encuentra subordinada, como corresponde por otra parte en el régimen federal coordinado, a dos limitaciones:

a) dicha competencia se ejercita respecto de las personas, cosas y actividades radicadas o desarrolladas en jurisdicción del municipio.

b) los impuestos establecidos no deben ser análogos ni superponerse, por ende, con otros de similar naturaleza vigentes en el orden provincial o nacional.

En primer lugar tenemos el caso de las provincias que reconocen a sus municipios autonomía institucional y además la de establecer impuestos en las condiciones descriptas:

**Catamarca** (arts. 175° y 253°, inc.2.); **Córdoba** (art.188°, Inc. 1.); **Corrientes** (art.164°, inc. 6.); **Chaco** (arts. 59° a 62° y 196°); **Chubut** (arts.93°; 94°; 223°, inc.3. y 240°); **Formosa** (art. 178°, incs. 1° y 9° ); **Jujuy** (arts. 82° y 192° inc.2-1); **La Rioja** (art. 158°); **Misiones** (arts. 71° a 74° y 171°, inc.4.); **Neuquén** (art. 204, inc. b ); **Río Negro** ( arts. 230° y 231°); **Salta** ( arts. 67° y 175°, incs. 1.,2. y 3. ); **San Juan** (arts. 109° y 253°, inc. 1.); **San Luis** (art. 258°, inc. 8.); **Santa Cruz** (art. 152°)y **Tierra del Fuego** (arts. 173°,inc. 4.- y 179°, inc.2.-).

Asimismo, dentro de las Provincias que no reconocen a sus municipios la autonomía institucional, hay tres que, sin embargo, reconocen a sus municipios la competencia de establecer impuestos pero solo en la medida dispuesta a través de la norma general que los rige: la ley orgánica de municipios respectiva. Ellas son:

**Buenos Aires** (art.192° , inc. 5.); **Entre Ríos** (arts. 187° y 189°)y **Mendoza** (art. 200, inc. 4.).

## **2.-Poder o no dictar su presupuesto conforme a normas propias .**

Reconocen esta competencia a sus municipios con autonomía institucional, las Provincias de:

**Catamarca** (art.252°, inc. 13. a.); **Córdoba** (art.186°, inc. 3.); **Corrientes** (art.163,inc.2.); **Chaco** (art, 205°, inc. 3.); **Chubut** (art. 223°, inc.2.); **Formosa** (art. 179°); **Jujuy** (arts.178°; 179°, 190°,inc. 3. y 195°); **La Rioja** (arts. 155° y

157°); **Misiones** (art.171°, inc.2.); **Neuquén** (arts. 204° inc. g) y 206°); **Río Negro** ( 229°,inc.3.-); **Salta** (arts. 68°; 70°y 176°, inc. 2. ); **San Juan** (art. 251, inc. 2.); **San Luis** (arts. 258°, incs. 9. y 10.); **Santa Cruz** (art. 150°, inc. 2.); **Santiago del Estero** (art.211°, inc.8) y **Tierra del Fuego** (art. 179°, inc. 3.).

En estas mismas provincias, los municipios sin autonomía institucional, y en las demás todos sus municipios, estos se rigen en materia presupuestaria por las normas provinciales.

### **3.-Encontrarse o no sujeto a la intervención de organismos de contralor externos del orden provincial.**

El control externo de legalidad y legitimidad del manejo de las cuentas públicas constituye un indicador específico del grado de autonomía de los municipios mas allá, aún, de lo económico-financiero.

Las Provincias que reconocen a sus municipios la autonomía en este aspecto, facultando a que dicho control se encuentre en el mismo nivel municipal, a través de los Tribunales de Cuentas locales o como se los denomine, son:

**Córdoba** (art. 183°, inc. 3.), **Corrientes** ( art. en forma implícita); **Chubut** (art. 219°, inc,1.); **Río Negro** (arts.228°, inc.5. y 163° a cargo de la Provincia los que lo soliciten); **San Juan** (art.242°, inc. 4.); **San Luis** (art.254°,inc. 4.); **Santa Cruz** (art.145°,inc. 5.); **Santiago del Estero** (art.208°)y **Tierra del Fuego** (arts. 175, inc. 5.- y 177°, inc. 4.-).

En el caso de **La Rioja** el control se ejerce en concurrencia con la Provincia (arts. 149° y 155°).

Por último tenemos el caso muy particular de **La Pampa** en cuya Constitución (art.124°), se excluye expresamente la facultad de contralor de las que corresponden al Tribunal de Cuentas Provincial, salvo para el caso de los municipios intervenidos. Se deja el control en manos del Concejo Deliberante el que,

entendemos, podría entonces delegar por ordenanza tal función en un órgano de contralor formal dentro del municipio.

## REPUBLICA ARGENTINA

### Cuadro de Municipios y Comunas por Provincia

PROVINCIA	TOTALES	MUNICIPIOS	COMUNAS(*)
Buenos Aires	134	134	0
Catamarca	34	34	0
Córdoba	427	249	178
Corrientes	66	66	0
Chaco	68	68	0
Chubut	45	23	22
Entre Ríos	252	67	185
Formosa	37	27	10
Jujuy	60	21	39
La Pampa	79	58	21
La Rioja	18	18	0
Mendoza	18	18	0
Misiones	75	75	0
Neuquén	53	34	19
Río Negro	75	38	37
Salta	59	59	0
San Juan	19	19	0
San Luis	64	56	8
Santa Cruz	18	14	4
Santa Fé	363	48	315
Santiago del Estero	71	28	43
Tierra del Fuego	3	2	1
Tucumán	112	19	93
<b>TOTALES</b>	<b>2150</b>	<b>1175</b>	<b>975</b>

(\*) Incluye Comunas, Comisiones Municipales, Juntas de Gobierno, Comisiones de Fomento y Comisiones Rurales.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias - M. E. y O y S.P.

## Capítulo 3

### EL MUNICIPIO EN LA DESCENTRALIZACION PROPIA DEL ESTADO FEDERAL

La descentralización es un principio que interesa tanto a la sociedad civil como al Estado, en tanto la misma significa una distribución del poder que acerca la decisión del gobierno al nivel donde ella va a tener aplicación directa.

Los organismos internacionales, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas a través de su Comisión Económica para América Latina recomiendan las estrategias de descentralización territorial como un capítulo de las reformas del Estado a operarse en los países de la región (Latinoamérica).<sup>1</sup>

El objetivo de un estado menos burocrático y más eficiente aparece así acompañado de la idea de acercar gastos y recursos a ciudadanos y contribuyentes favoreciendo la inmediatez y el control.

En particular, la descentralización fiscal puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el sector público “al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, y promover la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos”, como lo destaca el informe del Banco Mundial de 1988 (pags. 182 y 183).

Admitida la conveniencia de la descentralización, se plantean dos cuestiones de singular relevancia: la primera es hasta dónde ella asegura la eficacia y la eficiencia en la gestión de gobierno (límites) y la segunda en qué contexto o forma de estado (unitario o federal) se verifica como tal. Aunque parezcan dos temas distintos, se relacionan desde el punto de vista funcional.

---

<sup>1</sup> CÉPAL BANCO MUNDIAL . Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997 “*El Estado en un Mundo en Transformación*”. IGTZ “*Descentralización Fiscal en América Latina*” Nuevos Desafíos y Krause-Junk.

A la primera cuestión podría responderse que un alto grado de descentralización

puede mejorar la prestación y la gestión de servicios públicos a nivel local, acercando el gasto al contribuyente; pero que al mismo tiempo esa relativa mejora de eficiencia en la gestión podría plantear problemas de política macroeconómica con la aparición de efectos cíclicos en la política fiscal.

En cuanto a la segunda cuestión, las recomendaciones de los organismos internacionales no suelen hacer diferencias fundamentales entre los estados unitarios y los federales por entender que si bien presentan características jurídico-institucionales distintas, tanto unos como otros presentan problemas comunes y se han ido acercando.

Sin dejar de reconocer como válida esa observación, especialmente en lo referido al alto grado de concentración que ha sufrido nuestro sistema de estado federal en los últimos años, y admitiendo la importancia que tiene la descentralización política y económica en términos de eficiencia, nos parece importante afirmar que **no hay que confundir descentralización con federalismo**, si por descentralización se entiende delegar o transferir poder de decisión desde un gobierno central a los gobiernos sub-nacionales.

La comparación con el modelo federal de los Estados Unidos sirve para demostrar que, más allá de la forma de estado adoptada, dentro del propio modelo federal pueden existir diferencias de grado hacia una mayor o menor concentración o centralización de funciones. En ese sentido, el federalismo de la Argentina y el

el federalismo de los Estados Unidos se distinguen por diferentes niveles o grados de descentralización, que en gran medida se explican por sus antecedentes.<sup>2</sup>

Ahora bien, en el caso de nuestro país, la República Argentina, y conforme a nuestro modelo constitucional, efectivamente la descentralización, antes que delegar poder de decisión, implica **reconocer derecho a la decisión**, conforme surge tanto de los antecedentes históricos como de los fundamentos de orden público que dieron origen al nacimiento del Estado en 1853 y que se han reafirmado en la reforma constitucional de 1994.

Se observa desde esta última fecha un afianzamiento de la tendencia iniciada en 1983 con la recuperación del orden constitucional. Esa tendencia se ve animada por un cambio conceptual desde el federalismo de confrontación hacia el federalismo cooperativo que encuentra su cauce en la reforma constitucional de 1994, uno de cuyos objetivos fue, precisamente, el de “fortalecerlo”.<sup>3</sup>

Particularmente, y en línea con el objetivo de fortalecimiento federal desde la base municipal, en el contexto de un fuerte proceso de aceptación de la descentralización en términos de relaciones interjurisdiccionales Gobierno Federal-Provincias- Municipios, la reforma de 1994 reconoció a estos últimos los municipios el derecho a la **autonomía** precisando que ella abarca los aspectos institucionales, políticos, administrativo, económico y **financiero**, estableciendo que el alcance y contenido de dicha autonomía sería reglado por las constituciones provinciales.

Este principio ya había sido desarrollado por el ciclo constituyente provincial entre 1985 y 1994. En casi todos los casos se les reconocieron, en materia tributaria, facultades originarias para establecer impuestos, además de tasas y contribuciones,

---

<sup>2</sup> véase CARMAGNANI, Marcelo (coompilador) “*Los Federalismos Latinoamericanos. Mexico, Brasil, Argentina*” Fondo de Cultura Económica. México

<sup>3</sup> véase la ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional.

siempre que ello no se superpusiera con el ejercicio del poder tributario del gobierno federal o las provincias.

Ahora bien, por otra parte desde principios de los años '80 se inició un traspaso hacia las provincias de funciones vinculadas al área social. En 1991 el 48 % del gasto total correspondió al Gobierno federal, 39,5 % a los gobiernos provinciales y 11,5 % a los gobiernos municipales. En cambio los ingresos fueron de 82 %, 14 % y 4,1 %, respectivamente.<sup>4</sup>

En esta perspectiva se plantea si el federalismo constituye, en el modelo de "economía de mercado", un sistema eficiente de distribución y percepción de gastos y recursos en el territorio toda vez que, desde una perspectiva macroeconómica, parecería que una gestión y recaudación centralizada presentaría ventajas de escala económica en cuanto a los hechos impositivos sobre los que debe recaer la tributación y en cuanto a la posibilidad de una administración coordinada de carácter anticíclico.

También se afirma que los niveles de endeudamiento provincial que afectan la administración financiera parecerían aconsejar la coordinación de la política macroeconómica a partir de la fijación de límites a los gobiernos locales.

La eficiencia de una u otra postura en realidad está directamente relacionada con el tipo de bienes que se trate, teniendo muy en cuenta que la importancia de tales bienes y, por lo tanto, el grado ideal de descentralización, está sujeto a variación conforme a las distintas sociedades y modelos institucionales.

Hay funciones que resulta conveniente mantener en cabeza del gobierno federal, como las referidas a las políticas macroeconómicas y de distribución del ingreso (equidad) y la atención de determinados bienes que requieren de fuertes economías de escala, como la defensa o las relaciones exteriores. En cambio, para

---

<sup>4</sup> CEPAL, cit. pag. 118

otros bienes resulta conveniente la descentralización en tanto pueden obtenerse ganancias de bienestar que resultan del respeto por las preferencias locales.

El manejo de la política macroeconómica por parte del gobierno central, con miras a lograr la estabilidad del empleo, la producción y los precios se encuentra justificado por las propias distorsiones que podrían resultar de un criterio inverso, como sería el caso en que los distintos estados o provincias pudieran emitir moneda, dando lugar a graves riesgos de emisión inflacionaria.

En este sentido el denominado “teorema de la descentralización” de Oates pretende demostrar que con iguales costos para los distintos niveles de gobierno, el suministro de un bien público por los gobiernos locales promueve una mayor eficiencia del gasto público, puesto que permite un mejor ajuste entre las preferencias de los consumidores y las cantidades ofrecidas de dicho bien.

Sin embargo, la competencia interjurisdiccional puede generar un sistema de asignación eficiente pero inequitativo. Es en este ámbito donde cobra su dimensión el **principio de subsidiariedad fiscal**, que puede explicitarse como un correctivo de externalidades mediante la aplicación de determinados principios y, principalmente, a través de las transferencias desde los niveles superiores de gobierno.

El principio de subsidiariedad del Estado, entendido como aquél en que el Estado sólo debe asumir aquéllas actividades que la actividad privada no pueda prestar, se traslada a la subsidiariedad fiscal entendiendo que el gobierno central ( en nuestro caso el Gobierno Federal), sólo debe atender las prestaciones que no puedan atenderse a nivel de las unidades políticas menores, comenzando por los municipios.

Recomienda que la provisión de un bien público local sea hecho por el nivel de gobierno más cercano posible a las respectivas comunidades y, en esencia, postula que corresponde al nivel central de gobierno brindar lo que el nivel local no puede otorgar.

Podríamos afirmar, pues, que en un contexto de federalismo fiscal como el argentino, la descentralización se manifestaría como un reforzamiento de la asignación con recursos propios a nivel municipal y provincial, según surja de cada constitución local en orden a lo dispuesto por los arts. 5° y 123° de la Constitución reformada en 1994.

Toda propuesta al respecto debería contemplar, por ende, una correcta y clara asignación de los recursos en cada provincia , a partir del nuevo rol de los municipios en función del principio de subsidiariedad.

## Capítulo 4

### GASTOS Y RECURSOS EN EL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

Efectuada la introducción al tema en el punto anterior nos proponemos entrar de lleno al análisis de la dinámica o funcionamiento del régimen municipal considerando los *dos componentes sustantivos* de la gestión desde el punto de vista *financiero*: el **gasto**, siempre tendiente al incremento por el aumento de las *necesidades*, y los **recursos** siempre escasos en relación con aquel. Uno muy poco flexible a la baja y otro de difícil incremento sin adecuadas políticas de *administración tributaria*, hoy pendientes de adopción a todos los niveles del sector público.

Las estadísticas disponibles a nivel nacional acerca del comportamiento fiscal del sector público municipal llegan, en general, hasta 1995. Probablemente en los próximos meses, y antes de finalizar el presente trabajo, pueda disponerse de las series correspondientes a 1996 y 1997. Con esta salvedad se analizará dicho comportamiento en base a las series 1993-1995, ampliando las mismas en materia de *recursos coparticipables* a los años 96 y 97 <sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fuente : Subsecretaría de Programación Económica- MEYOSP

### ***i- El gasto público municipal***<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta las fuentes disponibles tenemos que el sector público municipal consolidado ejecutó en el periodo **1993-1995** el siguiente nivel de erogaciones :

**1993** : 2,6 % del PBI

**1994** : 2,5 % del PBI

**1995** : 2,4 % del PBI

A lo largo de este período las erogaciones totales no variaron en promedio significativamente. Las erogaciones corrientes representaron en promedio el **84%** del gasto total y de ellas las partidas de personal y bienes y servicios absorbieron el **95%**.

El **16%** de las erogaciones se aplicó a gasto de capital, con un **83%** del mismo aplicado a trabajos públicos.

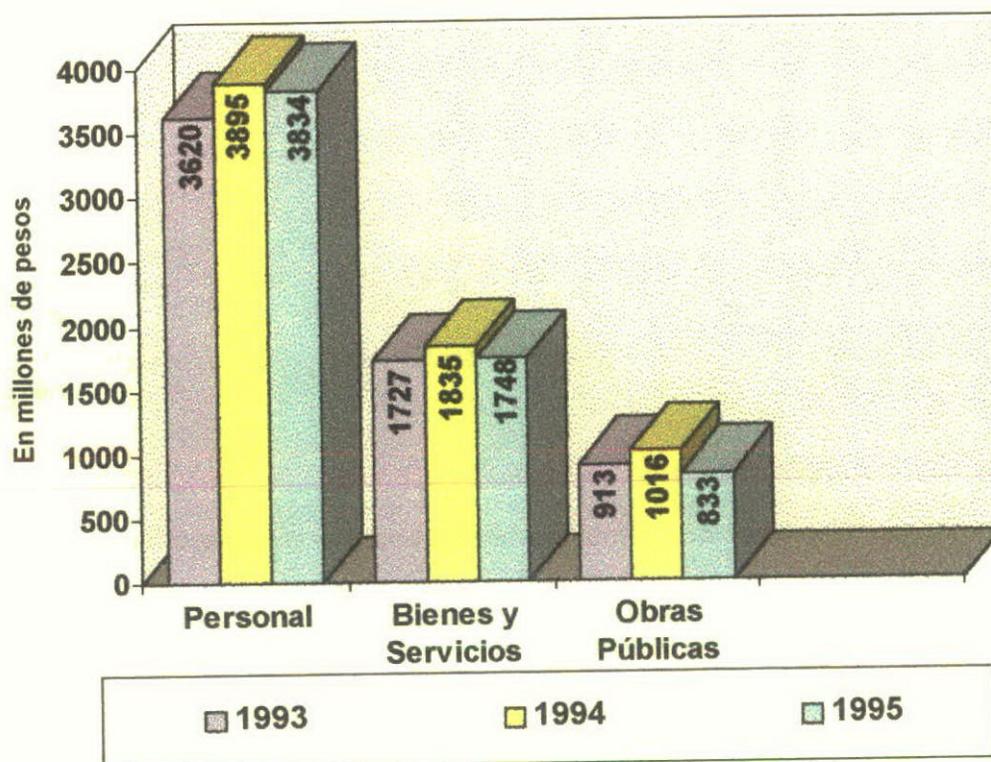
Durante **1994** el incremento de los recursos posibilitó una leve expansión del gasto particularmente aplicado al financiamiento de nuevos gastos corrientes y a la inversión en obra pública.

En **1995** se verificó un ajuste general, como consecuencia de la disminución en los ingresos posterior al llamado efecto "tequila". Disminuyeron todas las partidas pero especialmente las correspondientes a *bienes y servicios* (**4,8%**) y *obra pública* (**18%**). Por ello la de *personal* (**2%**), aumentó su participación relativa.

---

<sup>6</sup> Fuente : Estimaciones propias en base al Presupuesto Nacional 1998 y Proyecto de Presupuesto 1999.

## Evolución de las Erogaciones Municipales



Fuente :Subsecretaría de Programación Regional- M.E.y O.y S.P.

### I.1- El Gasto Público "per capita".

El gasto total **per capita** tuvo en el período, y en promedio, un comportamiento diferente al del total de erogaciones dado que el crecimiento estimado de la población fué similar al del gasto. De esta forma el gasto por habitante se mantuvo en niveles similares ( \$217 y \$ 216 para 1993 y 1995 respectivamente). En 1994 fue superior ubicándose en \$ 231.

Respecto del comparativo por provincias, la evolución de este indicador fué heterogénea. Se registraron doce provincias donde el gasto per capita, a diferencia del promedio, aumentó en 1995.

## ***I.2- El Gasto Público por finalidad.***

La clasificación del gasto por finalidad permite analizar la naturaleza de las decisiones del Gobierno, en este caso al nivel municipal, en materia de asignación de los recursos.

Las estimaciones según la fuente citada y para el período 1993-1995 permiten inferir que, durante el mismo, el sector público municipal consolidado asignó su gasto de la siguiente forma :

<b>EVOLUCION DEL GASTO MUNICIPAL POR FINALIDAD EN PORCENTAJE</b>			
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Administración Gubernamental	35,7	35,3	35,6
Servicios Sociales	55,0	54,2	54,1
Servicios Económicos	8,8	10,1	9,6
Deuda Pública	0,5	0,4	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

Se observa que la estructura del gasto por finalidad no ha tenido variaciones significativas.

La finalidad más importante corresponde a *Servicios Sociales* que absorbió el 54% del total. Le sigue en importancia la de *Administración Gubernamental* en promedio casi un 35 % del total del gasto. El resto se distribuyó en *Servicios Económicos e Intereses de la Deuda Pública*, las que presentaron las mayores variaciones en el período.

### *I.3- Las necesidades de financiamiento del sector público municipal.*

Según estimaciones nacionales, en el período 1993-1995 el sector público municipal consolidado tuvo una necesidad de financiamiento creciente. Durante el mismo se elevó del 3,7 % al 4,5 % del gasto.

NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO PORCENTAJE DEL TOTAL DEL GASTO			
PROVINCIA	1993	1994	1995
Buenos Aires	9,2	4,7	3,4
Catamarca	10,8	15,1	9,6
Córdoba	-2,1	0,5	4,1
Corrientes	16,2	22,3	20,2
Chaco	-5,4	6,5	5,3
Chubut	-12,9	3,7	8,8
Entre Ríos	-8,8	8,1	6,8
Formosa	10,8	16,9	25,4
Jujuy	17,8	19,8	22,4
La Pampa	-1,9	-3,9	-3,1
La Rioja	-0,4	10,6	1,3
Mendoza	-6,2	2,9	8,9
Misiones	5,1	1,3	10,2
Neuquén	-2,4	1,2	-1,9
Río Negro	-10,5	2,4	2,4
Salta	3,8	-0,7	4,3
San Juan	-1,1	-2	-2,8
San Luis	12,1	15,6	12,5
Santa Cruz	-7,8	-6	-10,4
Santa Fé	1,9	0	-1
Santiago del Estero	1,2	1,1	6,9
Tucumán	3,7	3,9	11,9
Tierra del Fuego	0,4	12,3	18,5
<b>TOTAL</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

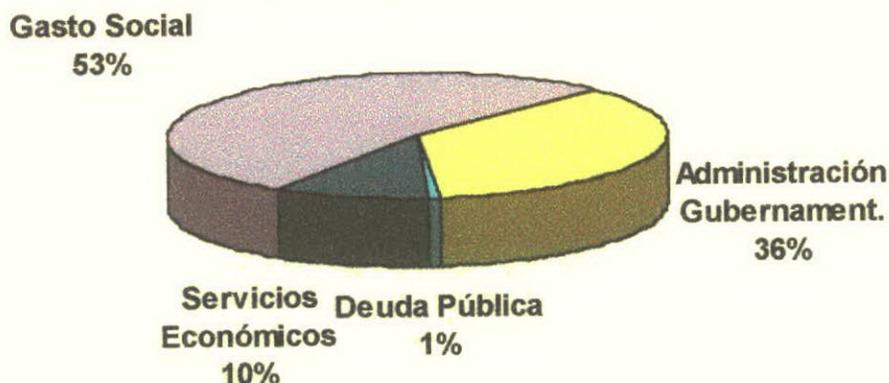
En 1996 hubo una leve mejoría en términos fiscales y la necesidad de financiamiento alcanzó el 1% del gasto.

En 1997 el cuadro financiero municipal, en promedio, volvió a desequilibrarse. El resultado deficitario del período se elevó a una necesidad de financiamiento de 1,5% del gasto total. Esto debido a que la evolución creciente de las erogaciones no fué compensada con el correspondiente incremento de los recursos pese al aumento de los recibidos de otras jurisdicciones. Esto, obviamente, implicó un menor autofinanciamiento.

Consecuentemente con tal situación, los municipios recurrieron crecientemente al crédito interno y externo.

Para el período 1998-1999, las estimaciones prevén una mejoría de la situación financiera. Las previsiones de los organismos nacionales pronostican que el resultado financiero deficitario se reduciría en 1998 al 0,8 % y en 1999 al 0,5 %. Ello como consecuencia de un incremento probable de los recursos de la *coparticipación provincial a municipios* del 6,3 % en 1998 y 3,4 % en 1999, superando también en este período el crecimiento de los recursos propios lo que mantendría un menor nivel de autofinanciamiento.

## GASTO MUNICIPAL POR FINALIDAD Promedio 1993 - 1995



Fuente :Subsecretaría de Programación Regional- M.E.yO.yS.P.

### ***I.4- El Gasto Público Municipal estimado para 1999.***

A partir del presupuesto nacional proyectado para 1999 y de los datos consolidados del *sector público provincial y municipal* que dicho proyecto considera, tenemos que el *gasto público argentino* en 1999 se estima, en miles de millones, de la siguiente manera :

<b>Gasto Total Nacional :</b>	<b>\$ 44,3.-</b>	<b>55,60%</b>
<i>( neto de coparticipación federal y fondos específicos)</i>		
<b>Gasto Total Provincial :</b>	<b>\$ 28,1.-</b>	<b>35,3 %</b>
<i>( neto de coparticipación y transferencias a municipios)</i>		
<b>Gasto Total Municipal y Comunal :</b>	<b>\$ <u>7,3.-</u></b>	<b><u>9,1 %</u></b>
<b>TOTAL :</b>	<b>\$ 79,7.-</b>	<b>100,00 %</b>

Si comparamos este esquema de distribución del gasto con el de otros países federales, disímiles entre sí, como *Estados Unidos* y *Suiza*, observaremos como rasgo más notorio que en ambos, y a diferencia de la Argentina, el gasto público

municipal supera el 30% del total del gasto publico federal. Es decir más de veinte puntos por encima de nuestros índices.

Esto revela el alto grado de descentralización efectiva como consecuencia necesaria de la vigencia de un régimen federal con respeto por el *principio de subsidiariedad*

Cuando se analiza esto desde la perspectiva del principio de la *correspondencia fiscal* observamos que ambos países citados en la comparación la respetan decididamente.

En los dos casos la participación en los recursos supera el 21% en tanto que en la Argentina se ubica alrededor del 11%.

Obviamente, como se verá en otras partes de este estudio, tanto la consolidación efectiva de la descentralización como expresión de la recuperación del federalismo en su aspecto *funcional o dinámico*, (lo que se relaciona directamente con la distribución federal del gasto), como también su correlato en materia *tributaria* ( que supone profundas reformas en términos de administración del sistema), constituyen la clave para todo análisis y propuesta en esta materia.

## ***II- Los recursos municipales***

### ***II.1- Clasificación de los recursos municipales***

El análisis comparado de los distintos regímenes municipales en las provincias argentinas nos muestra un relativo grado de heterogeneidad en materia de recursos económicos y financieros.

Ya hemos analizado el cuadro comparado en materia de ***autonomía financiera***, al que remitimos. (Ver Capítulo 2)

Aquí nos interesa analizar, a partir del ejercicio de esa autonomía, (de grado relativo y cambiante según las provincias), cuál es el cuadro de recursos reconocidos como "*municipales*" o constitutivos de los tesoros municipales y que, de alguna manera, a través de las normas que los crean, "*reglamentan*" el ejercicio de aquella autonomía desde las propias Constituciones Provinciales.

Al respecto pareciere conveniente, en primer lugar , adoptar algún tipo de clasificación suficientemente reconocida, a fin de efectuar el análisis comparado con un grado de homogeneidad y consistencia suficiente.

En tal sentido nos parece adecuado tener como referencia una clasificación clásica , pero sumamente actual, elaborada por el Dr. Benedicto Caplán <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Caplan, Benedicto-Finanzas Municipales.- CICAP-OEA.- 1971.

## **1. INGRESOS CORRIENTES**

### **1.1. Ingresos Originarios**

#### *1.1.1. Ingresos del dominio fiscal*

##### 1.1.1.1. Dominio fiscal inmobiliario

##### 1.1.1.2. Dominio fiscal mobiliario

##### 1.1.1.3. Dominio fiscal forestal

#### *1.1.2. Ingresos de empresas públicas municipales*

### **1.2. Ingresos derivados**

#### *1.2.1. Impuestos*

#### *1.2.2. Tasas Retributivas*

#### *1.2.3. Contribuciones Especiales de mejoras*

## **2. INGRESOS DE CAPITAL**

### **2.1. Crédito a corto plazo**

### **2.2. Crédito a largo plazo**

### **2.3. Enajenación de activos**

## **3. INGRESOS DE COPARTICIPACION**

### **3.1. Coparticipaciones corrientes**

### **3.2. Coparticipaciones de capital**

Veamos cada uno de ellos en particular.

## 1. **INGRESOS CORRIENTES**

Son aquellos que provienen del ejercicio del *poder tributario*, o del *derecho de propiedad municipal* o del desarrollo de *actividades económico-empresariales*.

### 1.1. **Ingresos Originarios**

Son aquellos que provienen del ejercicio del *derecho de propiedad de bienes del dominio privado* del municipio o del ejercicio de *actividades económico-empresariales*.

② El marco jurídico dentro del cual se obtienen los ingresos originarios, generalmente es el del derecho privado.

#### 1.1.1. *Ingresos del dominio fiscal*

Son aquellos obtenidos por el ejercicio del *derecho de propiedad de bienes del dominio privado del municipio*, como los arrendamientos de terrenos o edificios.

También puede existir un *dominio fiscal mobiliario* integrado por títulos y acciones susceptibles de producir una renta y el *dominio fiscal forestal* en aquellos casos en que los bosques no se encuentran en el dominio exclusivo de la provincia.

#### 1.1.2. *Ingresos de empresas públicas municipales*

Estos ingresos pueden provenir de la *actividad económico-empresarial* (todavía desarrollada en el nivel municipal), en la producción extractiva, la industria  
← y, especialmente la prestación de servicios públicos.

### 1.2. **Ingresos derivados**

Son aquellos obtenidos a partir del establecimiento de *tributos* en sus formas clásicas : *impuestos* , *tasas* y *contribuciones especiales*.

## 2. INGRESOS DE CAPITAL

Estos ingresos son suficientemente conocidos y de recurrencia creciente, particularmente el derivado del *crédito a largo plazo* y la *venta de activos del municipio*.

## 3. INGRESOS DE COPARTICIPACION

Son aquellos obtenidos por la participación en los *sistemas de coparticipación federal y provincial* y en el *endeudamiento o la enajenación de activos* por los gobiernos nacional o provincial en determinadas circunstancias.

### ***II.2- Los recursos municipales en las Constituciones Provinciales***

Corresponde ahora pasar revista a las provisiones constitucionales de los respectivos ordenamientos provinciales en materia de recursos municipales para luego, aplicando la clasificación adoptada concluir en el análisis y cuadro comparativo.

Para ello seguiremos el criterio expuesto en el Capítulo 2 al referirnos a la *autonomía financiera municipal*. Allí distinguíamos a los regímenes municipales de las distintas provincias según que se les reconociera la facultad para *establecer impuestos*, además de tasas y contribuciones. Así, en el primer grupo teníamos a las Provincias de :

**Catamarca** (arts. 175° y 253°, inc.2.); **Córdoba** (art.188°, Inc. 1.); **Corrientes** (art.164°, inc. 6.); **Chaco** (arts. 59° a 62° y 196°); **Chubut** (arts.93° ; 94° ; 223°, inc.3. y 240°); **Formosa** (art. 178°, incs. 1° y 9° ); **Jujuy** (arts. 82° y 192° inc.2-1); **La Rioja** (art. 158°); **Misiones** (arts. 71° a 74° y 171°, inc.4.); **Neuquén** (art. 204, inc. b)); **Río Negro** ( arts. 230° y 231°); **Salta** ( arts. 67° y 175°, incs. 1.,2. y

3. ); **San Juan** (arts. 109° y 253°, inc. 1.); **San Luis** (art. 258°, inc. 8.); **Santa Cruz** (art. 152°) y **Tierra del Fuego** (arts. 173°,inc. 4.- y 179°, inc.2.-).

Asimismo, dentro de las Provincias que *no reconocen* a sus municipios la *autonomía institucional*, hay dos que, sin embargo, reconocen a sus municipios la competencia de *establecer impuestos* pero *solo* en la medida dispuesta a través de la norma general que los rige : la *ley orgánica de municipios* respectiva. Ellas son :

**Buenos Aires** (art.192° , inc. 5.) y **Entre Ríos** (arts. 187° y 189°) .

Y luego las demás, a saber: **La Pampa** (Arts.116°;121°y122°); **Mendoza** (art.199°,inc.6. y Ley Orgánica n°1079,art. 107°); **Santa Fé** (art. 107° y Ley Orgánica, arts. 43°;45° y 48°); **Santiago del Estero** ( arts. 212° y 213°) y **Tucumán** ( art. 114°).

### ***II.3- Cuadro de los Recursos Municipales Argentinos***

De esta revisión surge que los *recursos* contemplados expresamente como *municipales* en las Constituciones Provinciales, con las distinciones efectuadas en materia de *impuestos*, son :

***1.Impuestos (genérica o específicamente determinados)***

***2.Tasas***

***3.Contribuciones***

***4.Tarifas***

***5.Canon***

***6.Peaje***

***7.Contribuciones por mejoras***

***8.Patentes***

***9.Multas y recargos***

***10.Precios públicos municipales***

***11.Renta bienes propios***

**12. Ingresos de capital por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.**

**13. Producto actividad económica y servicios públicos**

**14. Participación en impuestos nacionales y provinciales y regalías**

**15. Derechos**

**16. Empréstitos y operaciones de crédito**

**17. Contraprestación por uso diferenciado de bienes públicos**

**18. Tierras fiscales**

**19. Donaciones, legados, subsidios, subvenciones y aportes especiales**

**20. Aportes específicos del Tesoro Provincial**

Ahora bien, si aplicamos a esta enumeración el clasificador adoptado tenemos el siguiente *cuadro de los recursos municipales argentinos* :

## **1. INGRESOS CORRIENTES**

### **1.1. Ingresos Originarios**

#### **1.1.1. Ingresos del dominio fiscal**

##### **1.1.1.1. Dominio fiscal inmobiliario**

- Tierras fiscales
- Renta de bienes propios
- Contraprestación por uso diferenciado de bienes públicos
- Donaciones y legados

##### **1.1.1.2. Dominio fiscal mobiliario**

- Títulos públicos
- Regalías en especie
- Renta de bienes propios
- Donaciones y legados

##### **1.1.1.3. Dominio fiscal forestal**

- Tierras fiscales
- Renta de bienes propios
- Contraprestación por uso diferenciado de bienes públicos
- Donaciones y legados

1.1.2. *Ingresos de empresas públicas municipales*

- Producto de actividad económica y servicios públicos
- Tarifas
- Canon
- Precios públicos municipales
- Peaje

1.2. **Ingresos derivados**

1.2.1. *Impuestos*

- Impuestos
- Contribuciones
- Patentes

1.2.2. *Tasas Retributivas*

- Tasas
- Derechos

1.2.3. *Contribuciones Especiales de mejoras*

- Contribuciones especiales por mejoras

**2.INGRESOS DE CAPITAL**

2.1. **Crédito a corto plazo**

- Empréstitos y operaciones de crédito

2.2. **Crédito a largo plazo**

- Empréstitos y operaciones de crédito

### 2.3. **Enajenación de activos**

- Ingresos de capital por actos de disposición, administración y explotación de su patrimonio

*Nota : debería agregarse donaciones y legados*

## 3. **INGRESOS DE COPARTICIPACION**

### 3.1. **Coparticipaciones corrientes**

- Participación en impuestos nacionales y provinciales y regalías

### 3.2. **Coparticipaciones de capital**

- Aportes especiales
- Aportes específicos del tesoro nacional o provincial
- Subsidios
- Subvenciones

*Nota : debería agregarse Donaciones y legados*

#### **II.4- Los recursos municipales en el período 1993-1995 <sup>8</sup>**

En el período citado, la evolución de los recursos se mantuvo estable. Los recursos de *jurisdicción municipal* (donde los "no tributarios" constituyen, en promedio, más del 90% del total), representaron alrededor del 50% del total de los recursos y aportes. Los provenientes de *otras jurisdicciones* representaron algo más del 40%. Los recursos de capital y los remanentes de ejercicios anteriores, representaron, en conjunto, el 3% del total.

La evolución año a año muestra en 1994 un crecimiento del total de los ingresos municipales del 8%.

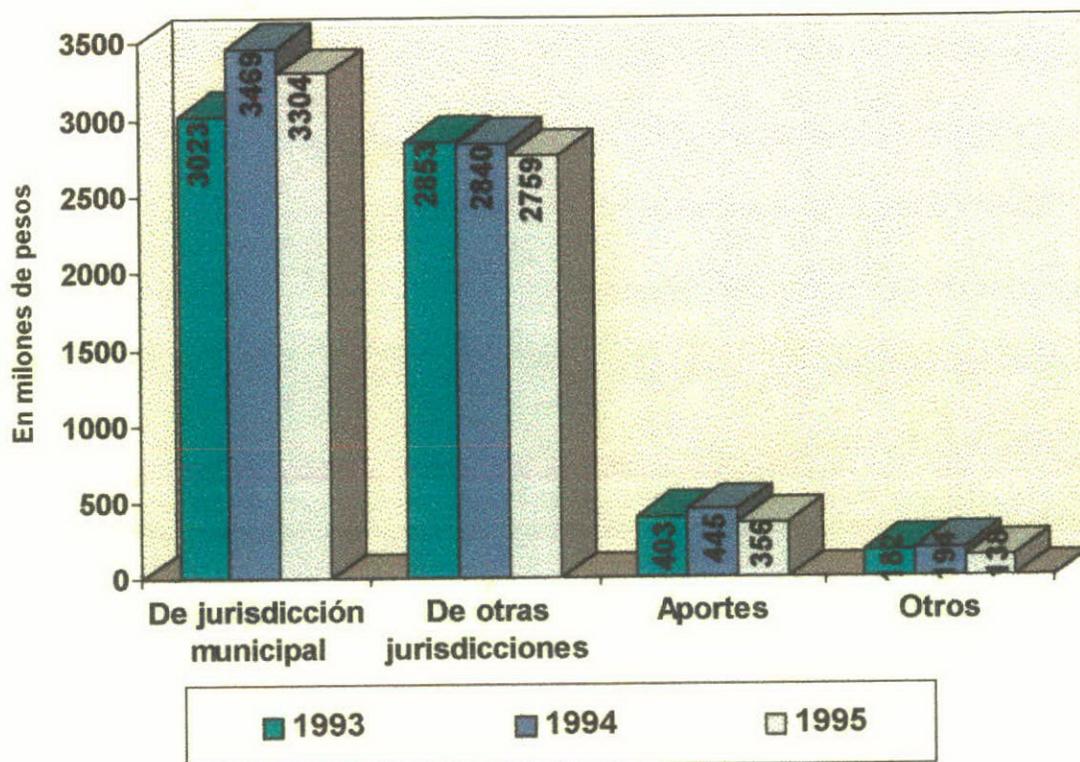
En 1995, con respecto al año anterior, se da un retroceso del 6% que respondería a la caída del nivel de actividad económica de ese año.

Por otra parte, los ingresos de "*otras jurisdicciones*" disminuyeron a lo largo de todo el período. En 1994, la evolución creciente de los ingresos provinciales no se tradujo en mayores transferencias por coparticipación provincial a los municipios, las que se redujeron un 0,5%. La razón de ello sería por la instauración en algunas provincias de topes a las transferencias. En 1995, la disminución (2,8%) se debió al comportamiento general de la recaudación provincial y nacional

---

<sup>8</sup> Fuente : Subsecretaría de Programación Regional- M-E.yO.yS.P.

## Evolución de Recursos Municipales



Fuente :Subsecretaría de Programación Regional - M. E. y O. y S.P.

## Capítulo 5

### EL MUNICIPIO EN LA ESTRUCTURA DE LAS RELACIONES FISCALES FEDERALES . LOS SISTEMAS DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL Y PROVINCIAL

Analizado en el capítulo anterior el cuadro general de los recursos municipales en la Argentina, veremos ahora en particular lo referido a los que reciben los municipios por su participación en regímenes organizados, en cada provincia, como sistemas de *coordinación financiera* ( lo que se admite a partir de la autonomía municipal y su poder tributario originario) o de *distribución de recursos* originados en el orden *federal*. Se trata, pues, de todos aquellos recursos distintos a los propios o, dentro de nuestro cuadro de clasificación, los que denominamos *ingresos de coparticipación*.

#### *I- El ordenamiento federal constitucional en materia financiera y la situación de los municipios*

Veamos en primer lugar lo referido a la situación de los municipios dentro del sistema de coordinación fiscal denominado "*de coparticipación federal*".

##### *I.1-Período 1853/60 hasta la reforma de 1994.*

La Constitución Nacional de 1853/60 adopta la forma de estado *federal* admitiendo *implícitamente* el federalismo de tres niveles, con *base municipal*, al establecer en el artículo 5º la obligación, para las provincias, de "*asegurar el régimen municipal*".

Sin embargo, la organización *formal* y la *distribución de competencias* admite expresamente solo *dos* niveles : el **Gobierno Federal** y los **Gobiernos de Provincia**.

De allí que los *poderes tributarios municipales* sólo podían garantizarse constitucionalmente como *delegación de competencias* federales o provinciales.

En materia *financiera*, hasta 1994, la distribución de competencias era la siguiente :

**a) Al Gobierno Federal se le delegan:**

*i) Exclusivamente y de modo permanente* : los *derechos aduaneros* de exportación e importación y las *tasas postales*.(art. 4º, 9º a 12º y 67º inc. 1º y 108º).

*ii) Concurrentemente* con las provincias y de modo **permanente** : las *contribuciones indirectas* ( arts. 4º ; 17º ; 104º y 108º).

*iii) Excepcionalmente* y con carácter **transitorio** : las *contribuciones directas*, que en este caso deben ser *proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación* (art. 67º inc. 2º)

**b) Las Provincias se reservan :**

*i) En forma permanente* : las *contribuciones directas* (art. 104º).

*ii) En concurrencia* con el Gobierno Federal, y con *exclusión de los derechos aduaneros* que se le delegan a éste : las *contribuciones indirectas* (art. 104º).

**c) Los municipios** pueden ejercer los *poderes tributarios* que les *deleguen o reconozcan* las *Constituciones Provinciales*, sin que exista ninguna garantía constitucional federal respecto de la autonomía financiera y su consecuente poder originario de imposición tributaria. (arts. 5º y 106º).

Por último, cabe agregar que, *hasta 1994*, la **Capital Federal** tiene una situación *análoga* a la de las Provincias en materia *tributaria* pero ejerciendo sus facultades solo en virtud de lo dispuesto por el Congreso de la Nación actuando como Legislatura Local (art. 67º inc.27).

Esta era la *estructura jurídico - institucional* ordenada por la Constitución Nacional, en lo *formal*, hasta 1994.

Durante el período 1860- 1994 la evolución del *derecho constitucional material* ( aquel que se verifica en el orden de las conductas) mostró una clara evolución que, para los Constituyentes del 94, exhibía *tres* hechos muy nítidos :

- a) Se había consolidado históricamente la aceptación de las Provincias del *sistema de coparticipación federal* como mecanismo de coordinación financiera en materia de *contribuciones indirectas internas y directas, permanentes o excepcionales*, respectivamente.
- b) Sin embargo, este régimen fáctico, como tal, no contaba con las garantías constitucionales que preservaran los poderes reservados de las provincias en materia tributaria, por las reiteradas modificaciones unilaterales al mismo, dispuestas por el Gobierno Federal.
- c) Complementariamente, la evolución del *derecho público provincial* fue receptando crecientemente la doctrina de la *autonomía municipal*, extendida al campo *tributario*. Ello incluso hasta el exceso de multiplicar los impuestos locales bajo el ropaje de tasas por retribución de servicios.

Así, mientras las *Provincias* ponían un freno político-institucional al avance de los requerimientos del Tesoro Nacional, los *Municipios* pugnaban por el reconocimiento de sus potestades tributarias como *derecho originario* y no derivado.

Antes de 1994, esto último ya fue admitido por las reformas constitucionales locales que llevó a un número ampliamente mayoritario el de las Provincias que reconocen a sus municipios *facultades tributarias originarias*, aunque limitadas al ejercicio de las mismas en *su jurisdicción* y en tanto los tributos que resulten de ello *no se superpongan* por analogía con otros de origen *nacional o provincial*.

El requisito de *compatibilidad* de los tributos municipales con los que resultaren del ejercicio de sus respectivas competencias por el Gobierno Federal y

los Gobiernos de Provincia, se encuentra previsto expresamente en las constituciones de **Córdoba, artículo 188° ; Corrientes, artículo 164° ; Chaco, artículo 187° ; Entre Ríos, artículo 187° ; Neuquén, artículo 204° ; Río Negro, artículo 231° ; Santiago del Estero, artículo 216° punto 8 y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, artículo 179°, punto 2.**

Además, resulta **implícita** en los textos constitucionales de las provincias de **Buenos Aires ; Santa Fé ; Mendoza y Tucumán**, que no contemplan todavía (al igual que **Entre Ríos**), la autonomía municipal, por lo que tampoco reconocen un poder tributario municipal de origen.

Y también en los textos constitucionales de las demás Provincias, como consecuencia de los **principios generales** que regulan la relación entre las esferas de poder provincial y municipal.

En este panorama general que estamos desarrollando respecto de la situación de los municipios en el ordenamiento fiscal federal antes de 1994, conviene además referirnos a la cuestión de las facultades *tributarias* y de ejercicio del *poder de policía* por parte de las **Provincias** y los **Municipios**, en dicho período, en los llamados "**establecimientos de utilidad nacional**".

El artículo 67°, inc. 27 (hoy 75°, inc. 30) de la Constitución Nacional, facultaba al Congreso de la Nación a dictar "una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares **adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias**, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros **establecimientos de utilidad nacional**".

Esta última parte de la cláusula constitucional trajo constantes divergencias doctrinarias y jurisprudenciales en torno al alcance de la limitación que ella representaba para el ejercicio de las competencias provinciales (especialmente de las tributarias), en los establecimientos de utilidad nacional. A ello se agregó también la

cuestión derivada de las facultades de los municipios, particularmente en lo referido al ejercicio del poder de policía y, más recientemente del ejercicio de sus facultades tributarias reconocidas crecientemente en las Constituciones Provinciales, como hemos visto.

Tal ha sido la importancia de la cuestión que la misma fue receptada, como materia pasible de reforma, por la ley 24.309 que habilitó la Convención de 1994.

Ello revestía además gran trascendencia por su vinculación con el tema del dominio de los *recursos naturales no renovables* por parte de las Provincias y el ejercicio de las actividades económicas dirigidas a su explotación en manos de particulares, a partir de los procesos de privatización de las empresas del Estado Nacional dedicadas a ello, como también lo señaláramos en el trabajo antes citado.

En la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema se pueden distinguir dos corrientes netamente identificables por sus criterios esenciales.

La primera, denominada “**exclusivista**” no admite ningún tipo de injerencia provincial, y *menos municipal*, en los lugares adquiridos por la Nación en las provincias, destinadas al emplazamiento de establecimientos de utilidad nacional.

La segunda, denominada “**finalista**” parte del supuesto de la existencia de jurisdicciones compartidas por el Gobierno Federal y las provincias dentro de nuestro esquema constitucional.

Así, llega a concluir que la actividad legislativa, *exclusiva* del Gobierno Federal en los establecimientos de utilidad nacional, es aquella cuya materia se refiere a la **finalidad** para la cual éste ha sido emplazado.

Por lo tanto, las **Provincias** ( y aún los **Municipios** como se verá luego) pueden ejercer sobre el mismo sus competencias, en tanto ello *no interfiera con la realización de la finalidad del establecimiento*.

En materia *tributaria* no ha resultado sencillo determinar cuándo un tributo local *interfiere* con la realización de la finalidad específica de interés nacional. En general los criterios han terminado restringiendo en la práctica las facultades provinciales, hasta el momento en que la jurisprudencia de la Corte reconoció que corresponde al legislador nacional determinar la existencia del fin nacional, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo.

Particularmente, interesa en esta evolución la normativa expresa de las dos últimas **leyes convenio de coparticipación federal**, que ratifican la tesis “**finalista**”, autorizando la aplicación de tributos locales en tanto no interfieran con la finalidad nacional (vgr. ley 23.548, art. 9°).

Sin embargo, la falta de recepción expresa de esta tesis en la Constitución Nacional planteó el debate de la cuestión en la antesala de la Convención Constituyente de 1994.

### ***1.2- La reforma constitucional de 1994 y la nueva situación de los municipios en el ordenamiento federal***

La reforma constitucional de 1994 consagró el expreso reconocimiento de la **autonomía municipal** dentro de nuestro **régimen federal** (art. 1°), con el alcance y contenido que determinen las **Provincias**, a través de sus constituciones, en el orden *institucional, político, administrativo, económico y financiero* (artículos 5° y 123°).

Conforme a ello, si bien se mantiene la organización federal formal y la distribución de competencias entre dos niveles gubernamentales: el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia, se admite **un tercer nivel de gobierno** con las competencias que le reconozca la respectiva constitución provincial en materia

institucional, político, administrativo, económico y, particularmente para lo que nos interesa aquí, en materia **financiera**.

Con anterioridad, y como consecuencia del ciclo de reformas en las constituciones provinciales se admitió en casi todos los casos, y en materia **tributaria**, facultades originarias de los **Municipios** para *establecer impuestos*, además de tasas y contribuciones, siempre que ello no se superpusiera con el ejercicio del poder tributario del Gobierno Federal o las Provincias.

Además, se les reconoce también el derecho a *participar del producido de los tributos provinciales y de nacionales que sean coparticipados a las provincias*.

En síntesis, en la actualidad, tanto por el **encuadre constitucional formal**, como por el de la **realidad**, si bien ahora se reconoce el poder tributario **originario** de los municipios, este sólo puede ejercerse en una estricta armonización con los regímenes provinciales y nacionales que resultan de jerarquía superior.

En virtud de todo lo analizado tenemos entonces que, conforme a la *nueva estructura normativa constitucional*, el ordenamiento de las competencias dentro de nuestra organización federal, a partir de 1994, es el siguiente :

Se **mantiene** :

- a) La configuración del **Tesoro Nacional** en los términos dispuestos por los artículos 4° y 75° inc. 1 de la Constitución Nacional.
- b) La distinción entre *contribuciones directas e indirectas*.
- c) La competencia *exclusiva* del **Gobierno Federal** para imponer *contribuciones indirectas externas* (derechos aduaneros), bajo el requisito de la uniformidad.
- d) La competencia excepcional del **Gobierno Federal** para imponer *contribuciones directas* con los mismos requisitos del texto anterior.

Se introduce :

- a) *Expresamente* la competencia *concurrente* del **Gobierno Federal** para imponer *contribuciones indirectas internas*, lo que se encontraba *implícito* en el texto anterior según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.
- b) *Imperativamente* el *sistema de coparticipación*, como mecanismo de coordinación financiera en materia de *contribuciones indirectas internas*, y *directas* establecidas *temporalmente* por el **Gobierno Federal**.
- c) La competencia del **Gobierno Federal**, para *afectar específicamente*, en forma *total o parcial*, los *recursos coparticipables*, por tiempo *determinado*.
- d) Los criterios de *distribución* de los *recursos coparticipables* :
  - i) De *correspondencia* entre las *competencias, servicios y funciones* y los *recursos*.
  - ii) De *equidad, solidaridad y prioridad* para el logro de un grado *equivalente de desarrollo en todo el territorio nacional*.
- e) El reconocimiento de la **autonomía municipal**, y la consecuente admisión de un poder tributario *originario* de los municipios, con los límites y alcances que determine cada Constitución Provincial.

Como vemos, más allá de la ratificación expresa de las competencias del Gobierno Federal para imponer *contribuciones indirectas internas* y del *reconocimiento explícito de la autonomía municipal*, ambas cuestiones admitidas por el derecho judicial antes de 1994, la reforma introduce dos cambios trascendentes desde la perspectiva del federalismo fiscal :

- i) Adopta la **coparticipación** como el mecanismo constitucional obligado de *coordinación financiera* en materia de *contribuciones indirectas y directas transitorias* impuestas por el Gobierno Federal. Este sistema de coordinación, además, incorpora formalmente a la Ciudad de Buenos Aires, junto con las Provincias.

ii) Crea una nueva fuente de recursos *exclusiva* del **Gobierno Federal** al permitirle establecer **asignaciones unilaterales**, *totales o parciales*, de los *recursos coparticipables*, condicionadas por un *plazo* y una *afectación específica* determinados por *ley especial* del Congreso de la Nación, aprobada por mayoría especial.

El sistema de coparticipación federal así adoptado, con respecto a los sujetos beneficiados y obligados del o los regímenes instituidos por la ley convenio del mismo, supone a nuestro entender la **inclusión de los municipios**, incluidos en el actual régimen transitorio de la ley **23.548**.

Por otra parte debemos señalar que, como veremos luego en detalle, atento a que casi todas las Constituciones Provinciales contemplan la obligación de *participar a los municipios* en una porción de los *recursos coparticipables de origen federal*, se refuerza este supuesto y es probable que se mantenga formalmente a los municipios como beneficiarios y obligados dentro de la futura ley convenio. A esto nos referiremos seguidamente.



## ***II- El municipio en el sistema de coparticipación federal***

Entre las cuestiones, que en materia tributaria, planteaban dificultades al orden de relaciones federal, involucrando particularmente a los **municipios**, encontramos la referida al fenómeno de la **doble imposición**.

*Antes de 1994*, y a fin de evitar dicho fenómeno, se generaron distintos **sistemas de coordinación financiera** entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia que, en general, han incluido a los **Municipios** como *participes necesarios* en sus *beneficios y obligaciones*.

Fundamentalmente, debemos mencionar los regímenes de coparticipación federal que han buscado asegurar la *coordinación vertical*, desde la ley **12.139** hasta la actual **23.548**, bajo la modalidad de las **leyes convenio** y los **convenios** en materia de **Impuestos a las Actividades Lucrativas (hoy Impuestos sobre los Ingresos Brutos)** que, buscando la *coordinación horizontal*, comenzaron vinculando a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires y llegaron a su forma multilateral en **1953 ; 1960 ; 1964 ; 1977 y 1988**.

En ambos sistemas de coordinación *las Provincias asumen obligaciones en nombre de los Municipios de su jurisdicción*, precisándose cuáles son los *beneficios tributarios* que le corresponden en cada caso.

Hasta **1994** debemos observar al respecto que :

- i)* Por carecer de un reconocimiento de su **autonomía** en la Constitución Nacional, los **Municipios** se beneficiaban y/u obligaban respecto de tales regímenes a través de la decisión *unilateral de las provincias* de las que formaban parte.
- ii)* En los casos en que las Constituciones Provinciales (por reformas anteriores a 1994), *contemplaban expresamente la participación de los municipios en*

*la distribución de los recursos federales y provinciales*, aquellos adquirieron un derecho de rango constitucional que podían o no ejercer. Para el caso de que declinaran el mismo no disponían, sin embargo, de poder tributario **originario** suficiente como para compensar la pérdida de recursos consecuentes. Y esto sólo en el caso de los municipios a los que sus Constituciones Provinciales les reconocieron autonomía financiera.

Con la sanción de la anterior Ley de Coparticipación Federal de Impuestos entre la Nación y las Provincias N°20.221 en 1973 (vigente con prórrogas sucesivas hasta 1987), éstas asumen el compromiso de adoptar un *régimen explícito de coparticipación de recursos con los municipios*.

Con la Ley Convenio N° 23.548, sustitutiva de la primera y base del actual régimen de coparticipación de recursos entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincia, éstos se comprometen a *distribuir* a su vez a los **municipios** una *porción de los fondos transferidos por dicho régimen*, asegurando, según el **inciso g) del art. 9°** de la Ley *"la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos"*.

A partir de la reforma de 1994, con el reconocimiento de la *autonomía municipal* y la adopción *formal del sistema de coparticipación federal* los **municipios**, incluidos como beneficiarios de la distribución en el actual régimen transitorio de la ley 23.548, deberían continuar siéndolo en la futura ley convenio, ya no sólo porque lo dispongan sus respectivas Constituciones Provinciales (cuando ello así ocurre) sino como consecuencia de la elevación de su "status" constitucional.

Por otra parte, dado que ello implicará seguramente *obligaciones* a cargo de los municipios en materia tributaria, particularmente respecto de la armonización con los niveles superiores, y a partir del actual reconocimiento de la autonomía

municipal en el mismo texto constitucional, surge el interrogante : *¿pueden las provincias obligarse por sus municipios autónomos?*

Pensamos que la respuesta es afirmativa en tanto ello se produzca sin afectar la esfera de autonomía en materia tributaria que cada Constitución Provincial reconozca a sus municipios.

Pero además aún cuando ese ámbito de autonomía constitucional sea invadido por el contrato federal tributario, no se afectarán efectivamente los derechos de los municipios mientras éstos consientan tal estado de cosas *tácitamente*, sea por *acción* (recibir los fondos distribuidos o cumplir las obligaciones que le son impuestas) o por *omisión* (abstenerse de cumplir las obligaciones a su cargo).

### ***III Los sistemas de coordinación financiera entre las provincias y sus municipios en las Constituciones Provinciales***

Luego de analizar la situación de los municipios en el sistema de coparticipación federal, corresponde que orientemos el análisis al segundo orden de ingresos por coparticipación, que es aquel que resulta de la participación de los municipios en el producido de la actividad financiera de los Gobiernos de Provincia.

Al respecto, y atento a que, salvo excepciones, la materia se encuentra regida en primer lugar por las disposiciones de las respectivas Constituciones Provinciales, efectuaremos un relevamiento de las mismas. Seguidamente procederemos al análisis comparativo y, por último, pasaremos al siguiente nivel de organización de estos sistemas, a saber : el regido por la legislación provincial inferior a la Constitución local.

#### ***III.1 Los textos constitucionales provinciales***

##### ***BUENOS AIRES***

En la Constitución de la Provincia no hay ninguna mención a la cuestión.

##### ***CATAMARCA***

Conforme a la Constitución en su artículo 253° : "El Tesoro Municipal se formará :...5) Con la *participación obligatoria* en la proporción que deberá establecer la ley en el producido líquido de los *impuestos nacionales y provinciales que se recauden en su jurisdicción* "

## **CORDOBA**

La Constitución Provincial establece en su artículo 188° que : "Las municipalidades disponen de los siguientes recursos : ... 3) Los provenientes de la *coparticipación provincial y federal*, cuyos porcentajes no pueden ser inferiores al veinte por ciento. El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley en base a los principios de la proporcionalidad y redistribución solidaria."

Respecto de las **comunas**, el artículo 194° dispone que : "En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, *asignación de recursos* y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades."

## **CORRIENTES**

Como norma general, la Constitución de la Provincia establece en su artículo 164° que : "Son recursos municipales : 1) La *participación* en el *impuesto inmobiliario* que se percibe en *su jurisdicción*, en la proporción que determine la ley hasta un 50% de dicho impuesto...6) ... *Participa* en la forma y proporción que determina la ley, de los *fondos* que la Provincia percibe en los *impuestos internos unificados*, que no será nunca inferior a un 10% ni mayor que un 50%...".

## **CHACO**

Su Constitución determina por el artículo 197° que " Son recursos municipales : ... 4) Los ingresos provenientes de la *participación y coparticipación impositiva federal*, en los porcentajes que determinen las leyes ...

## **CHUBUT**

En esta Provincia su Constitución establece en materia de recursos municipales, por el artículo 239º, que : " ... (los municipios) Disponen además, de la *coparticipación* de los tributos, regalías y derechos que perciba la Provincia de conformidad con un régimen que asegure la automaticidad de la percepción y propenda a la homogénea calidad de los servicios y a la justicia interregional, establecido por una ley especial sancionada con el voto de los dos tercios del total de miembros de la Legislatura".

## **ENTRE RIOS**

La Constitución Provincial establece en el artículo 188º que: "(Los Municipios) Dispondrán también como recursos, de *los impuestos fiscales que se perciban en su jurisdicción*, en la proporción que fijará la ley."

En consecuencia de estas disposiciones constitucionales, la ley N° 3001 de "*Régimen de las Municipalidades de Entre Ríos*" establece en su Capítulo III "*De los Bienes y Rentas Municipales*" que :

Por el artículo 25º " Se declaran rentas y recursos municipales :

(Ley N° 4157) 1º) La *participación* acordada por las leyes respectivas de lo que el fisco recaude anualmente en los municipios por concepto de distintos impuestos..."

## **FORMOSA**

La Constitución de la Provincia determina por su artículo 178º que : "Son recursos propios del municipio : ...5) La *coparticipación de los impuestos* que

recauda la Nación o la Provincia con la alícuota que fija la ley. 6) Lo que se prevea de los recursos coparticipables, constituyéndose un *fondo compensador* que adjudicará la Legislatura por medio del presupuesto a los municipios, teniendo en cuenta la menor densidad poblacional y mayor brecha de desarrollo relativo....8) El porcentaje que establecerá la ley, originado en la *explotación de los recursos renovables y no renovables* ubicados *dentro del ejido* que perciba la Provincia."

### **JUJUY**

Por el artículo 192° de la Constitución Provincial se establece : "RECURSOS MUNICIPALES :1) La ley dotará a los municipios de recursos suficientes para el cumplimiento eficaz de sus funciones.2) El tesoro municipal se compone, además de los recursos provenientes de :...2) la *participación* que se les asigne de los *impuestos provinciales y nacionales* ;...6) la *participación* en un cincuenta por ciento del *impuesto inmobiliario*, cuya distribución será determinada por ley".

### **LA RIOJA**

El artículo 158° de la Constitución de la Provincia dispone : "RECURSOS. Cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste ; *con la participación y en la forma en que los municipios convengan con la Provincia, del producido de los impuestos que el Gobierno Provincial o Federal recaude en su jurisdicción...*"

## **MISIONES**

A través del artículo 167° de la Constitución Provincial se determina que :  
"Son recursos municipales, sin perjuicio de los demás que la ley establezca :1) El *impuesto a la propiedad inmobiliaria y a las actividades lucrativas*, en *conurrencia* con la *Provincia* y en la forma que la ley determine ...".

## **NEUQUEN**

En esta Provincia la Constitución dispone en la materia, a través de su artículo 205° que : "Son recursos propios del Municipio : ... c) La *participación* en los *impuestos* que recaude la Nación o la Provincia por *actividades realizadas dentro del municipio...*".

## **RIO NEGRO**

La Constitución de la Provincia establece a través de su artículo 230° que :  
"El tesoro municipal está compuesto : ...6) Los ingresos percibidos en concepto de *coparticipación*."

A su vez, por el artículo 231° se dispone que : " La facultad de los municipios de crear y recaudar impuestos es *complementaria* de la que tiene la Nación sobre las materias que le son propias y las que las leyes establecen para el orden provincial.

La Provincia y los Municipios *celebran convenios* que establecen :

1) Tributos *concurrentes*.

2) Forma y proporción de *coparticipación* y *redistribución* de los *impuestos directamente percibidos por los municipios*.

3) Forma y proporción de *coparticipación* de los *impuestos nacionales y provinciales* e ingreso por *regalías* que perciba la Provincia.”.

### **SALTA**

Por el artículo 175° de la Constitución Provincial se dispone que :“Constituyen recursos propios de los Municipios :...7) La *coparticipación* en los *impuestos que recaude la Nación o la Provincia* con las alícuotas que fije la ley....Con parte de los recursos coparticipados se constituye un Fondo Compensador que adjudica la Legislatura, por medio del Presupuesto, a los Municipios cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo.

La ley prevé sistemas de transferencia puntual y automática de los recursos en favor de los Municipios.”.

### **SAN JUAN**

En esta Provincia la Constitución determina , a través de su artículo 253°, que : “El tesoro del municipio estará formado por : ...7) Todos los demás recursos que le atribuye la Nación o la Provincia o que resulten de convenios intermunicipales . 8) Tienen derecho a un *porcentual* determinado por ley, según la categoría del municipio, del total que la Provincia perciba en concepto de *coparticipación federal* y en el mismo tiempo y forma que aquella lo perciba. También tienen derecho a un *porcentual* determinado por ley, de la *totalidad de los impuestos percibidos por la Provincia*. La *coparticipación municipal* de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera”.

## ***SAN LUIS***

La Constitución Provincial determina por su artículo 270º que : "Las municipalidades, cualquiera sea su tipo, tienen los siguientes recursos :...9) Los de *coparticipación federal y provincial*, debiendo asegurarse el porcentaje y distribución automática por ley en base de los principios de solidaridad y equidad que contribuya a asegurar la autosuficiencia económica de los municipios, teniéndose en cuenta la promoción del crecimiento económico sostenido, integrado y armónico de las distintas poblaciones de la Provincia y las exigencias de las prestaciones de servicios, su capacidad contributiva y poblacional. En la contribución se debe favorecer a los municipios de menores recursos propios.10)

*Aportes que efectúe el Estado Nacional o Provincial destinado a obras comunales específicas de desarrollo y progreso comunitario o de otra índole y los que resultan de convenios intermunicipales."*

## ***SANTA CRUZ***

Por artículo 154º de la Constitución de la Provincia se establece que " ( los municipios) Dispondrán también como recursos de los *impuestos fiscales* que se perciban en *su jurisdicción* en la *proporción* que fijará la ley."

## ***TIERRA DEL FUEGO***

Su Constitución establece, a través del artículo 179º que : "El tesoro municipal estará compuesto por :...4.- Las *coparticipaciones provinciales y federales*.

En segundo lugar, tenemos el grupo de provincias que *no reconocen* a sus municipios la facultad de *establecer impuestos*, por lo que se encuentra fuertemente limitada, al menos formalmente, su masa de *recursos propios*.

Ellas son :

### **LA PAMPA**

La Constitución de esta Provincia determina en su artículo 116° que : "La ley determinará un sistema de *coparticipación* obligatoria y automática a las Municipalidades y demás centros de población que no alcancen dicho carácter, sobre una masa de fondos integrada con los *impuestos provinciales, recursos coparticipables provenientes de jurisdicción nacional y aportes no reintegrables del Tesoro Nacional*, excluyendo los recursos con afectación específica. La ley establecerá los porcentajes en que los referidos conceptos integrarán dicha masa, y el porcentaje a distribuir."

### **MENDOZA**

Esta es la otra Constitución que no contiene ninguna disposición expresa en la materia. Solamente se efectúa una remisión genérica a la legislación inferior.

Por el artículo 199°, **inc. 6** de su Constitución se establece que : "Las municipalidades tendrán las rentas que *determine la ley orgánica* y en ningún caso podrán dictar ordenanzas creando impuestos ni contribuciones de ninguna clase, salvo respecto de los servicios municipales."

Conforme a ello , la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079 establece en su artículo 113°, **inc. 1°** que : " Se declaran ramos exclusivos de la tributación para formar parte del erario municipal, sin que en ningún caso puedan ser a la vez

gravados por impuestos o contribuciones al fisco provincial, los siguientes : 1. El porcentaje de la recaudación departamental por contribución directa que, según leyes vigentes, el Poder Ejecutivo debe entregar periódicamente a las municipalidades...". Y no se hace ninguna referencia más a otros tributos o a la coparticipación federal.

### **SANTA FE**

La Constitución de la Provincia, por su artículo 107° establece que : "Los municipios son organizados por la ley sobre la base :...3) Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto *la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.*

A este último fin, ... Tienen, asimismo, *participación en gravámenes directos o indirectos* que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del *impuesto inmobiliario*, de acuerdo con un *régimen especial* que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata."

Esta mismas normas fundamentales rigen para las **comunas**, de acuerdo con su ley orgánica propia, ..."

### **SANTIAGO DEL ESTERO**

La Constitución Provincial por su artículo 213° establece que : (los municipios) Dispondrán también de *fondos coparticipables nacionales y provinciales* en la *proporción* que fije *la ley convenio* que suscribirá el Estado provincial con los Municipios.

La ley dispondrá la creación de un *fondo especial* para atender desequilibrios financieros y solventar situaciones de emergencia.

La distribución de la coparticipación impositiva desde la provincia hacia los municipios, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto y será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el territorio provincial.

Podrán celebrar contratos, enajenar sus bienes y afectar su renta conforme a la Carta Orgánica o la ley, según corresponda."

### **TUCUMAN**

Por el artículo 114° de la Constitución Provincial se establece que : "Los recursos municipales se formarán con : ... 2) Los *fondos coparticipables nacionales y provinciales*, conforme lo establezca la ley...

### **III.2 Análisis Comparado**

Considerando los textos relevados anteriormente, entendemos que conviene considerar para el análisis los siguientes aspectos :

- referred*
- 1. Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.**
  - 2. Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial**
  - 3. Composición de la masa en cada uno de ellos.**
  - 4. Distribución Primaria.**
  - 5. Distribución secundaria.**
  - 6. Fondos especiales**
  - 7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.**
  - 8. Fuente Jurídica**

Veamos a cada uno de ellos en particular.

- 1. Constituciones que se refieren expresamente a la coparticipación distinguiendo o no la referida a tributos nacionales, provinciales y regalías.**

A continuación consideraremos cuáles son las referencias **expresas**, en los textos constitucionales provinciales, respecto de la participación de los municipios en el producido de los tributos provinciales o nacionales y en los ingresos derivados de las regalías por la explotación de los recursos naturales.

Vale aclarar que, allí donde total o parcialmente no existe en tales textos ninguna referencia a la cuestión, ello no implica que no exista o pueda existir uno o varios regímenes de coparticipación provincial a los municipios. Sí representa el

grado de garantía constitucional que tienen los municipios respecto de sus derechos a participar en la distribución de aquellos ingresos. Cuando no existe la mención constitucional, es obvio que esto último pasa a ser consecuencia del ejercicio discrecional del Gobierno Provincial respectivo.

Como hemos visto, todas las Provincias, a excepción de las de **Buenos Aires** y **Mendoza**, prevén expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en la distribución del producido de algún impuesto provincial y/o de la porción que le corresponde a cada una de aquellas en el régimen de coparticipación federal.

En materia de *regalias*, de las diez provincias productoras de hidrocarburos, que perciben regalías por la explotación de los mismos ( **Chubut ; Formosa ; Jujuy ; La Pampa ; Mendoza ; Neuquén ; Río Negro ; Salta ; Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**), solamente **Chubut ; Formosa y Río Negro**, contemplan expresamente en sus Constituciones la participación de sus municipios en el producido de este ingreso. **Tierra del Fuego** contiene una referencia genérica a las "*coparticipaciones*", sin precisar si incluye o no a las regalías, por lo que, teóricamente, podría considerarse que es comprensiva también de estas últimas.

Por otra parte, ninguna Provincia prevé *formalmente* la participación de sus municipios en el producido de las *regalias mineras*, que *no provengan* de la actividad *hidrocarburiífera*.

Con respecto a la coparticipación de *tributos provinciales y /o nacionales*, tenemos que :

**i) Catamarca ; Córdoba ; Chubut ; Formosa ; Jujuy ; La Pampa ; La Rioja ; Neuquén ; Río Negro ; Salta ; San Luis ; Santiago del Estero ; Tierra del Fuego y Tucumán**, prevén en sus Constituciones *expresamente ambas participaciones* en forma *genérica*, pero *distinguiéndolas*.

**ii) Entre Ríos y Santa Cruz**, se refieren en sus textos constitucionales a la participación *impositiva pero sin efectuar distinciones ni precisiones*.

**iii) San Juan** establece *expresamente* la participación en la distribución de la *coparticipación federal* y de *todos los impuestos provinciales*.

**iv) Chaco** prevé la participación solamente en los fondos derivados del régimen de *coparticipación federal*.

**v) Santa Fé** sólo hace referencia expresa, en materia de coparticipación, a los *tributos provinciales*.

**vi) Corrientes** solamente en materia de *impuesto inmobiliario e impuestos internos unificados*.

**vii) Misiones** lo prevé sólo respecto del *impuesto inmobiliario* ( provincial) y del impuesto a las *actividades lucrativas* ( hoy transitoriamente nacional).

## **2.Previsión de uno o varios regímenes de coparticipación provincial**

Teóricamente, las provincias que distinguen la coparticipación de tributos provinciales y nacionales, a los efectos de la participación de los municipios en su producido, podrían organizar uno o varios regímenes. De hecho ello no ha ocurrido en ningún caso, como veremos. Igualmente respecto de las tres provincias que contemplan expresamente la participación de los municipios en la renta provincial derivada de las regalías. En este caso, y en la práctica, como también veremos, sí se han organizado en algunas provincias, regímenes diferenciales.

## **3.Composición de la masa en cada uno de ellos.**

Siempre teniendo estrictamente en cuenta lo contemplado expresamente por los textos constitucionales, observamos que :

**i)** Contemplan la integración de la masa con recursos tributarios nacionales y /o provinciales y/o regalías originados en *su jurisdicción* ,las Provincias de

**Catamarca ; Corrientes (sólo el inmobiliario) ; Entre Ríos ; Formosa (respecto de las regalías) ; La Rioja ; Neuquén y Santa Cruz.**

ii) En el resto de las Provincias, la masa se integra con el producido de tributos y/o regalías *originados en todo el territorio provincial, o nacional*, salvo el caso de **La Pampa** que incluye *expresamente* en la conformación de la masa coparticipable a "los aportes no reintegrables del Tesoro Nacional" y excluye "los recursos con *afectación específica*".

iii) Ya hemos dicho que incluyen *expresamente* las **regalías**, tanto en un régimen *único*, como en uno *especial*, las provincias de **Chubut ; Formosa y Río Negro**. Podría incluirse a **Tierra del Fuego** por la referencia genérica a "*coparticipaciones*" sin precisar que se trate de *impuestos o regalías*.

#### **4. Distribución Primaria.**

Tradicionalmente, en todo régimen de coparticipación se definen dos instancias fundamentales: la *distribución primaria* por la cual se establece el reparto de la masa coparticipable (es decir, aquellos recursos que se declaren afectados para su distribución) entre los niveles de gobierno partícipes, y la *distribución secundaria* por la que se estipulan los criterios para asignar los recursos entre las jurisdicciones del nivel inferior de gobierno.

Al respecto, y en relación con la distribución primaria, de la lectura comparada de los textos constitucionales citados, surge que:

i) Establecen "*piso*" o "*techo*" al porcentaje de toda la masa o de alguno de los componentes, destinados a los municipios: **Córdoba** ( 20 % de la *coparticipación provincial y federal*) ; **Corrientes** ( 50% del *inmobiliario* y no menos del 10% ni más del 50% de lo percibido en materia de *impuestos internos unificados*) ; **Jujuy** (50% del *inmobiliario*) y **Santa Fé** ( 50% del *inmobiliario*).

En los demás casos no hay disposiciones al respecto.

ii) Sólo incluye *criterios* de distribución primaria la Provincia de **Santiago del Estero (art. 213°)**, al establecer imitando el texto constitucional nacional que "*La distribución de la coparticipación impositiva desde la provincia hacia los municipios, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas...*";

### **5. Distribución secundaria**

Varias provincias establecen expresamente *criterios* para la *distribución secundaria* (o sea la que se efectúa *entre* los municipios) en sus respectivos textos. Ellas son: **Córdoba (art. 188°,inc.3.)** "...El monto resultante se distribuye en los municipios y comunas de acuerdo con la ley, *en base* a los *principios* de *proporcionalidad y redistribución solidaria*"; **Chubut (art. 239°)** "...un régimen que...*propenda* a la *homogénea calidad de los servicios* y a la *justicia interregional...*"; **Formosa (art. 178°,inc.6°.)** "Lo que se prevea de los recursos coparticipables, constituyéndose un fondo compensador que adjudicará la Legislatura por medio del presupuesto a los municipios, *teniendo en cuenta la menor densidad poblacional y mayor brecha de desarrollo relativo.*"; **Salta ( art. 175°"in fine")** "... Con parte de los recursos coparticipados se constituye un Fondo Compensador que adjudica la Legislatura por medio del Presupuesto, a los Municipios *cuyos recursos resultaren insuficientes para atender los servicios a su cargo...*"; **San Juan (art. 253°,inc.8))**"...La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales *tiende a favorecer* a los municipios *de menores recursos*, y a aquellos que se encuentren *ubicados en áreas y zonas de frontera.*"; **San Luis (art. 270°,inc.9))**"...debiendo asegurarse el porcentaje y distribución automática por ley *en base* de los *principios* de *solidaridad y equidad* que *contribuya a asegurar la autosuficiencia económica* de los municipios, *teniéndose*

en cuenta la *promoción del crecimiento económico sostenido, integrado y armónico* de las distintas poblaciones de la Provincia y las *exigencias de las prestaciones de servicios, su capacidad contributiva y poblacional*. En la *contribución se debe favorecer* a los municipios de *menores recursos propios*." ; **Santa Fé (art. 107°)** "...un régimen especial que *asegure* entre todos ellos ( los municipios) una distribución *proporcional, simultánea e inmediata*. Estas mismas normas fundamentales *rigen para las comunas...*" y **Santiago del Estero (art. 213°)** "...La distribución de la coparticipación impositiva desde la Provincia hacia los municipios se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando *criterios objetivos de reparto* y será *equitativa, solidaria* y *dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades* en el territorio provincial."

## **6.Fondos especiales**

Establecen expresamente "fondos especiales" dentro de su sistema de coparticipación provincial, las provincias de : **Formosa (art. 178°,inc6°)** : una *porción* de los recursos coparticipables para un "**Fondo Compensador**" ; **Santiago del Estero (art.213°)** : un "**Fondo Especial para atender Desequilibrios Financieros y solventar situaciones de emergencia**") y **Salta (art.175° "in fine")** : "**Fondo Compensador**").

Asimismo puede existir esta posibilidad en la Provincia de **San Luis**, a partir de considerarse como recursos *municipales* a los "**Aportes que efectúe el Estado nacional o provincial destinado a obras comunales específicas de desarrollo y progreso comunitario o de otra índole** y los que resultan de *convenios intermunicipales*". (Art.270°,inc.10 C. P.).

## **7. Mecanismos de transferencia. Automaticidad.**

Prevén expresamente la *automaticidad* en la transferencia de los fondos coparticipables a los municipios, las Provincias de **Chubut**( art.239°) ; **La Pampa** (art.116°) ; **Salta**(art. 175°) ; **San Juan**(253°,inc.8.) y **San Luis**(art.270°,inc.9.).

La Provincia de Tierra del Fuego, en su Constitución, sin llegar a establecer la automaticidad, determina en su **artículo 69°** que " La participación en los impuestos y demás recaudaciones que corresponda a las municipalidades les será transferida *en tiempo y forma*, a los efectos de asegurar su normal y eficiente funcionamiento"

## **8. Fuente Jurídica**

La fuente de los regímenes de coparticipación es la *ley provincial*, salvo en los casos de **La Rioja** ; **Río Negro** y **Santiago del Estero** (esta es la única que habla expresamente de "*ley convenio*"), que prevén *convenios* entre la *Provincia* y los *municipios*, a fin de establecer el o los regímenes respectivos.

Aunque no lo prevé la Constitución Provincial, en la Provincia de San Juan el régimen de coparticipación funciona en base a convenios suscriptos entre el Gobierno y los Municipios, aprobados por ley **6466** del 7 de Julio de 1994.

#### ***IV- Sistemas de coparticipación provincial. Marco legislativo y análisis comparado***

Una vez analizado el marco constitucional provincial de los distintos regímenes de coparticipación a los municipios, corresponde analizar cómo se ha organizado en cada una de las provincias cada uno de ellos, a partir de dichos preceptos superiores.

Debe tenerse en cuenta que, si bien la garantía de la fuente de recursos en esta materia, la otorga el hecho de su recepción expresa por el texto constitucional, en definitiva, el sistema se rige por la ley correspondiente o los convenios Provincia-Municipios, como hemos visto.

A continuación se incluye una serie de cuadros de toda la legislación provincial en la materia realizado en base a la información suministrada por el Ministerio del Interior y los Gobiernos Provinciales que entendemos tiene vigencia al mes de julio de 1998.

Por último se agregan también una serie sobre cada uno de los recursos tributarios que suelen componer la masa provincial y referidos a la evolución de las transferencias a municipios en los últimos años.

## CUADRO N° 1

### REGÍMENES DE COPARTICIPACION PROVINCIAL

#### LEGISLACION VIGENTE

PROVINCIA	INSTRUMENTO	
	Leyes N°/Año	Decretos N°/Año
BUENOS AIRES	10559/87 ( T.O. Dcto. 1069/95) - 10752/88- 10820/89 - 10861/89 y 11186	547/88
CATAMARCA	3689/81 - 3919/83	
CORDOBA	7850/89 y 8524/96 con prórroga vencida de ley 8575 y Dcto. 917 vencido el 31-12-97	
CORRIENTES	3598/81 - 3599/81 - 3753/83 - 4054/85 - 4752/94 y 4984/95	5835/89 y 664/91
CILACO	3188/86 - 3741 - 3785 - 3898/92 - 4044 - 4288/96 y 4322	1218/93
CHUBUT	1564/77 - 2155/83 - 2389/84 - 2399/84 - 2593 - 3233 - 3474/89 - 3619 - 3784/92 y 4084/95	90/92 - 91/92
ENTRE RIOS	8465/91 - 8492/92 - 8679/92 - 8706/92 y 8918/95	3010/90 - 3489/90 - 4439/90 y 2758/91
FORMOSA	766/88	
JUJUY	3484/77 4439/89 - 4440/89( Emergencia Provincial) - 4716/94 y 4917/96	
LA PAMPA	808/84 - 1065/88 - 1130/ 89 - 1192/89 - 1196- 1684/96 y 1729/96	
LA RIOJA	4216 y Convenios Financieros Transitorios entre Provincia y Municipios	757/82 205/93
MENDOZA	6396/96	
MISIONES	2535/88	
NEUQUEN	1753 - 1770 - 1881 - 1895 - 1946 - 1953 - 1962 - 1976- 1977 - 2010 - 2019 - 2020 y 2148/95	
RIO NEGRO	1946/85 - 2058/86 - 2252/88 - 2452 - 2475/92 - 2696 - 2766/94 - 3074 - 3096 - 3179 y Dcto. Ley 3/95	2329/86( Reglam ley 1946) - 968/91( Idem) 221/96 - 559/96 y 662/96
SALTA (*)	5082/76 - 5813/81 - 6435/86 - 6438/86 - 6612 - 6648/91 - 6678/92 y 6824/96	587/77 ( Regl. ley 5082 ) - 798/78 - 1073/84 - 2833/84 - 1856/89 ( Regl. ley 6438 ) y 70/93
SAN JUAN	6466/94 - Convenios Provincia- Municipios 28-12-93 ratificados por Dcto. 42/94	42/94
SAN LUIS	2159/50 - 3682/85 - 4802/88 y 5022/95	
SANTA CRUZ	1494/82 - 1955/87 y 2401/95	
SANTA FE	7457/75 ( T. O. Dcto. 210/80) - 8437 - 8595- 8717 - 9595/84 - 10047/87 - 10399/89 - 10520/90 - 10559/90 - 10989/93 - 11123/93 y 11400/96	4096/87 - 478/91- 2105/94 y 2111/94
SANTIAGO DEL ESTERO	6426/98	
TUCUMAN	5360/84 - 5684/84 - 6097/91 - 6246/91 - 6316/91 - 6650/95 y 6651/95	
TIERRA DEL FUEGO	Leyes Territoriales 191/83 y 343/88- Leyes Provinciales 118 - 231/95 y 278/96	Res. M. E. 2397/95

(\*) : Reforma constitucional en trámite con vigencia a partir de 1998

Fuente : Instituto Federal de Asuntos Municipales ( Ministerio del Interior) y Direcciones de Asuntos Municipales

## CUADRO N°2

### RECURSOS COPARTICIPADOS POR LAS PROVINCIAS A LOS MUNICIPIOS

PROVINCIAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
BUENOS AIRES											
CATAMARCA											
CORDOBA											
CORRIENTES											
CHACO											
CHUBUT		(*)									
ENTRE RIOS											
FORMOSA											
JUJUY	CONVENIO TRANSITORIO FINANCIADO CON RENTAS GENERALES										
LA PAMPA											
LA RIOJA											
MENDOZA											
MISIONES											
NEUQUEN											
RIO NEGRO											
SALTA											
SAN JUAN	CONVENIO TRANSITORIO FINANCIADO CON RENTAS GENERALES										
SAN LUIS											
SANTA CRUZ											
SANTA FE											
SANTIAGO DEL ESTERO											
TUCUMAN											
TIERRA DEL FUEGO											

Fuente : Instituto Federal de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior).

(\*) : La potestad de imposición a los Ingresos brutos para contribuyentes locales corresponde a los municipios por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica N° 3.098.

1 : Recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos.  
7 : Recursos de lotería, casinos y juegos de azar.

2 : Impuesto a los Ingresos Brutos.

8 : Regalías hidrocarburíferas, hidroeléctricas o uraníferas.

3 : Impuesto Inmobiliario urbano.

9 : Tasa por expedición de guías.

4 : Impuesto Inmobiliario rural.

10 : Otros recursos de libre disponibilidad

5 : Impuesto Automotor.

11 : Aportes del Tesoro Nacional.

6 : Impuesto a los Sellos.

	Recursos de los Municipios
	Percepción por convenio de descentralización tributaria
	Coparticipado por la Provincia

Se estima que los recursos procedentes de la *coparticipación federal de impuestos* representan un poco más del 40% del monto de transferencias provinciales a los municipios, en tanto que los recursos del *impuesto a los ingresos brutos* representan cerca del 30%. Siguen en orden decreciente el *impuesto inmobiliario*; *sellos*; *automotores* y las *regalías hidrocarburíferas e hidroeléctricas*, aunque en algunas jurisdicciones, la percepción de estos recursos es competencia directa de los municipios. En el caso de las regalías cabe acotar que algunas provincias hidrocarburíferas no participan de su producido a los municipios, a pesar de su importancia en el presupuesto provincial. Otras, en cambio, garantizan la participación de recursos extraordinarios, como los procedentes de moratorias y compensaciones de deudas y créditos con el Estado Nacional.

CUADRO N°3

CRITERIOS, PARÁMETROS Y PRORRATEADORES UTILIZADOS POR LA LEGISLACIÓN VIGENTE

PROVINCIAS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	FD	FC	FI	CT
BUENOS AIRES	■		■									■			■			SI	SI
CATAMARCA	■			■	■	■										SI			
CORDOBA	■				■											SI		SI	
CORRIENTES	■	■														SI			SI
CHACO					■	■		■				■					SI		
CHUBUT	■			■	■	■	■				■				■				
ENTRE RIOS	■				■	■				■									
FORMOSA	■				■	■										SI			
JUJUY	CONVENIO TRANSITORIO																		
LA PAMPA				■	■	■										SI		SI	
LA RIOJA	CONVENIO TRANSITORIO																		
MENDOZA	■			■	■	■	■				■						SI		
MISIONES											■	■							
NEUQUEN	■				■	■					■								
RIO NEGRO	■				■	■	■				■					SI		SI	
SALTA	■	■					■						■	■					
SAN JUAN	CONVENIO TRANSITORIO																		
SAN LUIS	■	■		■	■														SI
SANTA CRUZ	■				■						■								
SANTA FE	■			■	■	■													
SANTIAGO DEL ESTERO	■	■		■	■	■													
TUCUMAN					■						■								
TIERRA DEL FUEGO	■			■	■														

Fuente : Instituto Federal de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior)

- 1- Peso demográfico
- 2- Inversa del peso demográfico
- 3- Capacidad contributiva
- 4- Aporte a la recaudación de recursos coparticipables
- 5- Partes iguales
- 6- Recursos propios
- 7- Producción de bienes gravados por tributos coparticipables
- 8- Planta de empleados municipales
- 9- Índice de pobreza
- 10- Gasto salarial por habitante
- 11- Coeficientes fijos
- 12- Rendimiento del sistema de salud
- 13- Erogaciones corrientes
- 14- Gasto total por habitante
- 15- Superficie del municipio
- FD- Fondos para desequilibrios transitorios
- FC- Fondo de compensación
- FI- Fondos específicos para inversión en trabajos y obra pública
- CT- Convenios de descentralización administrativa tributaria.

■ Prorrateadores de uso dominante ■ Prorrateadores de uso secundario □ No considerado por el régimen

## CUADRO N° 4

### PERIODICIDAD EN LA REMISION DE LOS FONDOS NACIONALES

PROVINCIAS	DIARIA	SEM.	QUINC.	OBSERVACIONES
BUENOS AIRES				
CATAMARCA				No se menciona en la Ley
CORDOBA				
CORRIENTES				
CHACO				Tres acreditaciones por mes, cada diez días y fracción (art. 7°)
CHUBUT				
ENTRE RIOS				
FORMOSA				
JUJUY				S/cronograma de haberes
LA PAMPA				
LA RIOJA				S/cronograma de haberes
MENDOZA				
MISIONES				Depósito en cuenta operativa del tercer día hábil anterior al último de cada mes (art. 3°)
NEUQUEN				Mensual "o por períodos menores para los recursos de C.F.I."
RIO NEGRO				
SALTA				La remisión que excede las 48 horas es penalizada con un recargo financiero
SAN JUAN				Mensual s/convenio
SAN LUIS				
SANTA CRUZ				
SANTA FE				
SANTIAGO DEL ESTERO				Remisión automática s/art. 220 C.P.
TUCUMAN				
TIERRA DEL FUEGO				

Fuente : Instituto Federal de Asuntos Municipales.(Ministerio del Interior)

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL -  
INGRESOS BRUTOS - AÑOS 1992 / 1996**

En miles de pesos - Valores corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	1.290.469,00	1.529.463,00	1.788.784,51	1.561.933,00	1.806.748,00
CATAMARCA	10.466,00	14.451,94	16.914,27	14.634,18	25.066,96
CHACO	40.887,00	47.474,64	54.934,83	71.338,53	69.706,19
CHUBUT	34.388,00	37.069,30	38.834,86	39.689,35	44.752,58
CORDOBA	374.353,00	418.098,64	503.118,20	484.089,45	489.137,83
CORRIENTES	36.377,00	46.828,01	47.845,03	49.482,58	47.975,46
ENTRE RIOS	72.606,00	87.211,62	128.928,31	128.033,63	131.269,92
FORMOSA	15.885,00	18.356,42	20.419,71	14.542,42	17.882,65
JUJUY	29.174,00	33.201,61	31.341,99	29.661,87	30.366,95
LA PAMPA	30.986,00	41.447,32	38.792,00	35.673,96	39.963,99
LA RIOJA	11.779,05	14.823,42	14.822,52	10.958,75	17.408,17
MENDOZA	166.671,00	209.724,04	233.650,13	197.577,46	179.268,29
MISIONES	49.032,00	54.052,00	57.277,79	52.221,07	57.008,48
M. C. B. A.	1.304.654,40	1.525.562,98	1.425.748,37	1.347.468,97	1.429.271,83
NEUQUEN	57.756,00	66.031,83	78.753,01	92.811,67	97.868,31
RIO NEGRO	69.094,00	67.364,00	67.526,89	59.229,85	70.119,99
SALTA	46.217,00	59.895,28	78.636,69	75.986,51	86.506,52
SAN JUAN	28.026,00	28.954,11	29.166,59	30.179,95	38.793,89
SAN LUIS	36.210,00	41.228,18	46.740,43	38.295,68	35.394,32
SANTA CRUZ	29.073,00	33.887,00	41.691,03	54.142,60	49.243,57
SANTA FE	351.716,00	49.872,40	500.758,90	427.824,86	429.732,19
STGO. DEL ESTERO	16.697,00	27.223,44	36.082,89	34.425,20	38.907,34
TERRADELFUEGO	30.205,00	38.404,91	41.424,46	43.331,97	38.860,74
TUCUMAN	65.061,20	80.166,46	86.389,87	73.605,98	82.176,14
<b>TOTAL</b>	<b>4.197.782,65</b>	<b>4.570.792,55</b>	<b>5.408.583,28</b>	<b>4.967.139,49</b>	<b>5.353.430,31</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - INGRESOS  
BRUTOS - AÑOS 1992 / 1996**

Evolución de la recaudación - Base 1992 =  
100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	118,52	138,62	121,04	140,01
CATAMARCA	100,00	138,08	161,61	139,83	239,51
CHACO	100,00	116,11	134,36	174,48	170,48
CHUBUT	100,00	107,80	112,93	115,42	130,14
CORDOBA	100,00	111,69	134,40	129,31	130,66
CORRIENTES	100,00	128,53	131,53	136,03	131,88
ENTRE RIOS	100,00	120,12	177,57	176,34	180,80
FORMOSA	100,00	115,56	128,55	91,55	112,58
JUJUY	100,00	113,81	107,43	101,67	104,09
LA PAMPA	100,00	133,76	125,19	115,13	128,97
LA RIOJA	100,00	125,85	125,84	93,04	147,79
MENDOZA	100,00	125,83	140,19	118,54	107,56
MISIONES	100,00	110,24	116,82	106,50	116,27
M. C. B. A.	100,00	116,93	109,28	103,28	109,55
NEUQUEN	100,00	114,33	136,35	160,70	169,45
RIO NEGRO	100,00	97,50	97,73	85,72	101,48
SALTA	100,00	129,60	170,15	164,41	187,17
SAN JUAN	100,00	103,31	104,07	107,69	138,42
SAN LUIS	100,00	113,86	129,08	105,76	97,75
SANTA CRUZ	100,00	116,56	143,40	186,23	169,38
SANTA FE	100,00	116,54	142,38	121,64	122,18
STGO. DELESTERO	100,00	163,04	216,10	206,18	233,02
TERRADELFUEGO	100,00	127,15	137,14	143,46	128,66
TUCUMAN	100,00	123,22	132,78	113,13	126,31
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>117,46</b>	<b>128,84</b>	<b>118,33</b>	<b>127,53</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL -  
SELLOS - AÑOS 1992 / 1996**

En miles de pesos - Valores  
corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	322.493,00	397.479,92	420.615,89	385.700,00	399.512,00
CATAMARCA	2.718,00	3.972,59	3.941,00	3.241,49	3.426,01
CHACO	7.872,00	10.224,53	10.529,09	9.467,40	7.778,81
CHUBUT	9.329,00	11.630,90	12.550,88	11.982,19	10.940,35
CORDOBA	75.235,00	83.730,59	89.876,90	77.010,26	75.020,38
CORRIENTES	8.880,00	11.493,27	13.009,49	10.865,25	10.463,18
ENTRE RIOS	28.563,00	32.549,23	28.701,57	25.805,44	26.595,26
FORMOSA	4.449,00	4.514,86	3.593,70	2.589,40	2.494,11
JUJUY	6.191,00	6.918,30	6.572,96	4.296,26	4.484,49
LA PAMPA	15.113,00	21.364,67	15.853,00	13.958,64	16.902,61
LA RIOJA	4.010,95	4.099,60	3.421,51	2.585,95	3.459,74
MENDOZA	51.357,00	55.024,26	51.488,09	41.773,86	40.793,29
MISIONES	6.438,00	11.721,00	10.989,13	8.310,12	8.167,37
M. C. B. A.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NEUQUEN	15.827,00	19.346,57	23.431,36	23.829,69	25.470,18
RIO NEGRO	17.941,00	25.395,00	22.115,70	16.475,50	14.624,42
SALTA	14.152,00	19.748,62	14.135,88	13.624,89	15.610,10
SAN JUAN	14.058,00	12.962,97	9.701,19	6.400,83	7.153,20
SAN LUIS	7.900,00	11.439,53	11.544,93	9.620,72	8.423,44
SANTA CRUZ	6.650,00	9.664,00	12.277,62	14.213,16	12.224,09
SANTA FE	138.999,00	179.018,90	169.659,00	125.118,08	120.598,52
SIGO.DELESTERO	4.950,00	6.909,91	7.282,21	5.621,74	7.125,72
TIERRADELFUEGO	4.270,00	4.849,39	3.434,66	878,40	631,45
TUCUMAN	29.461,60	30.286,98	31.778,29	26.261,81	23.181,64
<b>TOTAL</b>	<b>796.857,55</b>	<b>974.345,59</b>	<b>976.504,05</b>	<b>839.631,08</b>	<b>845.080,36</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL -  
SELLOS - AÑOS 1992 / 1996**

Evolución de la recaudación - Base 1992 =  
100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	123,25	130,43	119,60	123,88
CATAMARCA	100,00	146,16	145,00	119,26	126,05
CHACO	100,00	129,88	133,75	120,27	98,82
CHUBUT	100,00	124,67	134,54	128,44	117,27
CORDOBA	100,00	111,29	119,46	102,36	99,71
CORRIENTES	100,00	129,43	146,50	122,36	117,83
ENTRE RIOS	100,00	113,96	100,49	90,35	93,11
FORMOSA	100,00	101,48	80,78	58,20	56,06
JUJUY	100,00	111,75	106,17	69,40	72,44
LA PAMPA	100,00	141,37	104,90	92,36	111,84
LA RIOJA	100,00	102,21	85,30	64,47	86,26
MENDOZA	100,00	107,14	100,26	81,34	79,43
MISIONES	100,00	182,06	170,69	129,08	126,86
M. C. B. A.	Sin recaudación				
NEUQUEN	100,00	122,24	148,05	150,56	160,93
RIO NEGRO	100,00	141,55	123,27	91,83	81,51
SALTA	100,00	139,55	99,89	96,28	110,30
SAN JUAN	100,00	92,21	69,01	45,53	50,88
SAN LUIS	100,00	144,80	146,14	121,78	106,63
SANTA CRUZ	100,00	145,32	184,63	213,73	183,82
SANTA FE	100,00	128,79	122,06	90,01	86,76
SIGO.DELESTERO	100,00	139,59	147,12	113,57	143,95
TIERRADELFUEGO	100,00	113,57	80,44	20,57	14,79
TUCUMAN	100,00	102,80	107,86	89,14	78,68
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>122,27</b>	<b>122,54</b>	<b>105,37</b>	<b>106,05</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL -  
INMOBILIARIO - AÑOS 1992 / 1996**

En miles de pesos - Valores corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	422.737,00	488.775,47	584.735,41	558.703,00	590.517,00
CATAMARCA	1.671,00	2.611,37	2.928,34	2.349,07	4.193,68
CHACO	1.509,00	1.612,20	2.087,93	3.082,70	3.241,63
CHUBUT	56,00	115,76	92,14	648,18	68,55
CORDOBA	222.564,00	215.542,18	247.187,90	253.674,59	248.005,28
CORRIENTES	10.070,00	11.733,85	10.132,17	10.027,89	8.861,48
ENTRE RIOS	35.325,00	41.441,80	54.742,44	56.095,39	66.860,40
FORMOSA	1.306,00	1.971,92	936,91	566,54	464,95
JUJUY	5.277,00	9.651,61	10.263,53	8.499,95	6.546,89
LA PAMPA	12.321,00	13.185,72	14.734,00	14.324,40	15.879,56
LA RIOJA	2.092,60	2.531,15	1.860,34	1.785,29	4.621,45
MENDOZA	32.061,00	38.096,58	38.411,45	36.665,21	37.078,46
MISIONES	11.735,00	9.906,00	11.790,44	11.011,35	14.851,26
M. C. B. A.	219.200,00	385.223,28	418.463,74	400.981,90	425.476,55
NEUQUEN	8.455,00	13.007,05	9.816,86	11.304,80	10.784,19
RIO NEGRO	11.173,00	14.927,00	15.659,50	13.673,15	26.239,46
SALTA	4.330,00	4.459,65	4.362,37	4.057,34	5.615,64
SAN JUAN	5.407,00	5.591,94	7.115,54	6.070,68	8.726,56
SAN LUIS	7.510,00	11.061,40	16.326,02	16.035,53	10.865,88
SANTA CRUZ	66,00	118,00	104,42	0,00	0,00
SANTA FE	151.839,00	148.806,10	171.791,40	171.235,04	176.683,72
STGO. DELESTERO	3.648,00	4.213,30	6.402,47	6.767,86	8.232,80
TIERRA DEL FUEGO	66,00	60,18	240,27	72,72	60,18
TUCUMAN	7.460,20	9.576,57	14.230,76	11.624,71	20.305,90
<b>TOTAL</b>	<b>1.177.878,80</b>	<b>1.434.220,08</b>	<b>1.644.416,35</b>	<b>1.599.257,29</b>	<b>1.694.181,47</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs. Las jurisdicciones que presentan valores bajos significa que su recaudación es efectuada parcialmente por los municipios.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL -  
INMOBILIARIOS - AÑOS 1992 / 1996**

Evolución de la recaudación - Base 1992 = 100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	115,62	138,32	132,16	139,69
CATAMARCA	100,00	156,28	175,24	140,58	250,97
CHACO	100,00	106,84	138,37	204,29	214,82
CHUBUT	100,00	206,71	164,53	1.157,46	122,40
CORDOBA	100,00	96,85	111,06	113,98	111,43
CORRIENTES	100,00	116,52	100,62	99,58	88,00
ENTRE RIOS	100,00	117,32	154,97	158,80	189,27
FORMOSA	100,00	150,99	71,74	43,38	35,60
JUJUY	100,00	182,90	194,50	161,08	124,06
LA PAMPA	100,00	107,02	119,58	116,26	127,88
LA RIOJA	100,00	120,96	88,90	85,31	220,85
MENDOZA	100,00	118,83	119,81	114,36	115,65
MISIONES	100,00	84,41	100,47	93,83	126,56
M. C. B. A.	100,00	175,74	190,90	182,93	194,10
NEUQUEN	100,00	153,84	116,11	133,71	127,55
RIO NEGRO	100,00	133,60	140,15	122,38	234,85
SALTA	100,00	102,99	100,75	93,70	129,69
SAN JUAN	100,00	103,42	131,60	112,27	161,39
SAN LUIS	100,00	147,29	217,39	213,52	144,69
SANTA CRUZ	100,00	178,79	158,21	0,00	0,00
SANTA FE	100,00	98,00	113,14	112,77	116,36
STGO. DELESTERO	100,00	115,50	175,51	185,52	225,68
TIERRA DEL FUEGO	100,00	91,18	364,04	110,18	91,19
TUCUMAN	100,00	128,37	190,76	155,82	272,19
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>121,76</b>	<b>139,61</b>	<b>135,77</b>	<b>143,83</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs. Las jurisdicciones que presentan valores bajos significa que su recaudación es efectuada parcialmente por los municipios.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - AUTOMOTOR**  
- AÑOS 1992 / 1996

En miles de pesos - Valores corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	290.925,00	381.642,96	414.823,05	427.060,00	411.947,00
CATAMARCA	1.888,00	1.844,90	2.527,62	2.347,19	3.465,11
CHACO *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CHUBUT *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORDOBA (A)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORRIENTES *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ENTRE RIOS	18.946,00	25.624,58	29.320,46	27.155,13	31.706,10
FORMOSA	5,00	0,00	0,00	0,00	0,00
JUJUY	1.230,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LA PAMPA	8.342,00	10.732,87	11.825,00	12.300,16	13.412,22
LA RIOJA	1.014,49	1.715,14	2.066,95	2.055,62	4.031,76
MENDOZA	31.051,00	37.887,33	49.182,73	47.946,57	53.876,80
MISIONES	1.311,00	1.461,00	1.331,35	1.154,88	1.965,46
M. C. B. A.	233.000,00	274.632,59	297.534,30	284.356,83	256.333,86
NEUQUEN *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO NEGRO	11.751,00	12.771,00	12.396,62	11.017,42	17.665,86
SALTA *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SAN JUAN	5.025,00	5.209,15	5.593,05	5.454,42	9.112,88
SAN LUIS	1.180,00	1.676,28	4.838,70	1.314,48	842,16
SANTA CRUZ *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SANTA FE	54.530,00	62.163,10	67.456,30	71.702,11	68.923,29
STGO. DEL ESTERO	3.395,00	3.438,69	5.540,74	5.976,59	5.393,22
TIERRA DEL FUEGO *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TUCUMAN	3.485,00	10.291,90	11.070,27	10.214,98	14.426,02
<b>TOTAL</b>	<b>667.078,49</b>	<b>831.091,49</b>	<b>915.507,14</b>	<b>910.056,38</b>	<b>893.101,74</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs. (A) Impuesto automotor de Jurisdicción Provincial no administrado por la D.G.R.

\* El cero en el Impuesto Automotor indica que el mismo se recauda por los municipios

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - AUTOMOTOR**  
- AÑOS 1992 / 1996

Evolución de la recaudación - Base 1992 = 100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	131,18	142,59	146,79	141,60
CATAMARCA	100,00	97,72	133,88	124,32	183,53
CHACO *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CHUBUT *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORDOBA (A)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CORRIENTES *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ENTRE RIOS	100,00	135,25	154,76	143,33	167,35
FORMOSA	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
JUJUY	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LA PAMPA	100,00	128,66	141,75	147,45	160,78
LA RIOJA	100,00	169,06	203,74	202,63	397,42
MENDOZA	100,00	122,02	158,39	154,41	173,51
MISIONES	100,00	111,44	101,55	88,09	149,92
M. C. B. A.	100,00	117,87	127,70	122,04	110,01
NEUQUEN *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO NEGRO	100,00	108,68	105,49	93,76	150,33
SALTA *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SAN JUAN	100,00	103,66	111,30	108,55	181,35
SAN LUIS	100,00	142,06	410,06	111,40	71,37
SANTA CRUZ *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SANTA FE	100,00	114,00	123,70	131,49	126,40
STGO. DEL ESTERO	100,00	101,29	163,20	176,04	158,86
TIERRA DEL FUEGO *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TUCUMAN	100,00	295,32	317,65	293,11	413,95
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>124,59</b>	<b>137,24</b>	<b>136,42</b>	<b>133,88</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs. (A) Impuesto automotor de Jurisdicción Provincial no administrado por la D.G.R.

\* El cero en el Impuesto Automotor indica que el mismo se recauda por los municipios

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL-OTROS  
TRIBUTOS PROVINCIALES- AÑOS 1992/1996**

En miles de pesos - Valores corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	147.060,00	187.371,00	223.965,00	269.633,00	537.983,00
CATAMARCA	369,00	10,39	1,22	0,00	0,00
CHACO	9.927,00	13.712,48	13.848,79	10.782,23	17.158,39
CHUBUT	2.070,00	467,33	664,81	375,29	705,15
CORDOBA	4.232,00	37.214,96	41.383,61	42.037,98	46.343,32
CORRIENTES	1.211,00	1.110,19	988,80	901,13	916,48
ENTRE RIOS	19.433,00	35.153,94	25.876,80	24.741,23	25.765,41
FORMOSA	912,00	2.092,72	2.325,64	2.369,60	3.696,79
JUJUJY	5.287,00	1.885,81	4.367,30	4.507,14	21.499,84
LA PAMPA	828,00	1.182,13	1.635,00	1.727,58	4.198,78
LA RIOJA	0,00	13,06	497,45	71,72	121,11
MENDOZA	35.981,00	37.940,02	42.923,91	36.578,99	42.996,04
MISIONES	4.777,00	953,00	792,38	689,87	891,29
M. C. B. A.	243.010,00	168.578,32	173.891,87	135.601,40	160.972,51
NEUQUEN	12,00	1.642,70	1.598,36	1.733,56	2.030,28
RIO NEGRO	0,00	1.251,00	8.904,55	4.104,24	1.656,96
SALTA	5.752,00	5.326,96	6.176,58	5.891,13	7.295,10
SAN JUAN	8.177,00	18.861,72	17.439,28	9.955,36	15.238,32
SAN LUIS	750,00	308,54	299,16	1.223,40	18.111,83
SANTA CRUZ	49,00	79,00	1.039,05	0,00	0,00
SANTA FE	70.159,00	79.094,90	67.387,30	62.437,40	60.310,84
STGO.DELESIERO	6.410,00	6.133,33	7.479,33	4.774,26	5.633,00
TIERRADELFUEGO	19.857,00	9.688,17	9.397,85	6.200,95	5.726,92
TUCUMAN	19.398,10	10.900,59	13.203,54	12.247,15	11.449,53
<b>TOTAL</b>	<b>605.661,10</b>	<b>620.972,26</b>	<b>666.087,58</b>	<b>638.584,61</b>	<b>990.700,89</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL-OTROS  
TRIBUTOS PROVINCIALES- AÑOS 1992/1996**

Evolución de la recaudación - Base 1992 = 100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	127,41	152,29	183,35	365,83
CATAMARCA	100,00	2,82	0,33	0,00	0,00
CHACO	100,00	138,13	139,51	108,62	172,85
CHUBUT	100,00	22,58	32,12	18,13	34,07
CORDOBA	100,00	879,37	977,87	993,34	1.095,07
CORRIENTES	100,00	91,68	81,65	74,41	75,68
ENTRE RIOS	100,00	180,90	133,16	127,32	132,59
FORMOSA	100,00	229,47	255,00	259,82	405,35
JUJUJY	100,00	35,67	82,60	85,25	406,65
LA PAMPA	100,00	142,77	197,46	208,65	507,10
LA RIOJA *	100,00	3.807,53	548,94	927,03	
MENDOZA	100,00	105,44	119,30	101,66	119,50
MISIONES	100,00	19,95	16,59	14,44	18,66
M. C. B. A.	100,00	69,37	71,56	55,80	66,24
NEUQUEN	100,00	13.689,13	13.319,67	14.446,31	16.918,99
RIO NEGRO *	100,00	100,00	711,79	327,84	132,45
SALTA	100,00	92,61	107,38	102,42	126,83
SAN JUAN	100,00	230,67	213,27	121,75	186,36
SAN LUIS	100,00	41,14	39,89	163,12	2.414,91
SANTA CRUZ	100,00	161,22	2.120,51	0,00	0,00
SANTA FE	100,00	112,74	96,05	88,99	85,96
SIGO.DELESTERO	100,00	95,68	116,68	74,48	87,88
TIERRADELFUEGO	100,00	48,79	47,33	31,23	28,84
TUCUMAN	100,00	56,19	68,07	63,14	59,02
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>102,53</b>	<b>109,98</b>	<b>105,44</b>	<b>163,57</b>

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs.: \* Evolución a partir del Año 1992

## RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - VALORES

### TOTALES - AÑOS 1992 / 1996

En miles de pesos - Valores corrientes

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	2.473.684,00	2.984.732,35	3.432.923,86	3.203.029,00	3.746.707,00
CATAMARCA	17.112,00	22.891,19	26.312,44	22.571,93	36.151,76
CHACO	60.195,00	73.023,84	81.400,65	94.670,84	97.855,01
CHUBUT	45.843,00	49.283,29	52.142,69	52.695,00	56.466,62
CORDOBA	676.384,00	754.586,37	881.566,62	856.812,27	858.506,80
CORRIENTES	56.538,00	71.165,32	71.975,49	71.276,85	68.216,59
ENTRE RIOS	174.873,00	221.981,17	267.569,58	261.830,82	282.197,09
FORMOSA	22.557,00	26.935,92	27.275,96	20.067,95	24.538,50
JUJUY	47.159,00	51.657,33	52.545,79	46.965,23	62.898,16
LA PAMPA	67.590,00	87.912,71	82.839,00	77.984,75	90.357,15
LA RIOJA	18.897,09	23.182,37	22.668,77	17.457,33	29.642,22
MENDOZA	317.121,00	378.672,23	415.656,31	360.542,09	354.012,87
MISIONES	73.293,00	78.093,00	82.181,08	73.387,28	82.883,85
M. C. B. A.	1.999.864,40	2.353.997,16	2.315.638,28	2.168.409,09	2.272.054,75
NEUQUEN	82.050,00	100.028,14	113.599,59	129.679,71	136.152,96
RIO NEGRO	109.959,00	121.708,00	126.603,26	104.497,17	130.306,69
SALTA	70.451,00	89.430,51	103.311,53	99.559,87	115.027,37
SAN JUAN	60.693,00	71.579,90	69.015,66	58.061,24	79.024,86
SAN LUIS	53.550,00	65.713,92	79.749,24	66.489,80	73.637,62
SANTA CRUZ	35.838,00	43.748,00	55.112,11	68.355,75	61.467,66
SANTA FE	767.243,00	878.955,40	977.052,90	858.317,49	856.248,56
STGO.DELESTERO	35.100,00	47.918,68	62.787,64	57.565,65	65.292,08
TIERRADELFUEGO	54.398,00	53.002,65	54.497,24	50.484,04	45.279,29
TUCUMAN	124.866,10	141.222,50	156.672,73	133.954,63	151.539,22
TOTAL	7.445.258,59	8.791.421,95	9.611.098,42	8.954.665,78	9.776.464,68

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

## RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL - VALORES

### TOTALES - AÑOS 1992 / 1996

Evolución de la recaudación - Base 1992 = 100

JURISDICCION	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	100,00	120,66	138,78	129,48	151,46
CATAMARCA	100,00	133,77	153,77	131,91	211,27
CHACO	100,00	121,31	135,23	157,27	162,61
CHUBUT	100,00	107,50	113,74	114,95	123,17
CORDOBA	100,00	111,56	130,34	126,68	126,93
CORRIENTES	100,00	125,87	127,30	126,07	120,66
ENTRE RIOS	100,00	126,94	153,01	149,73	161,37
FORMOSA	100,00	119,41	120,92	88,97	108,78
JUJUY	100,00	109,54	111,42	99,59	133,37
LA PAMPA	100,00	130,07	122,56	115,38	133,38
LA RIOJA	100,00	122,68	119,96	92,38	156,86
MENDOZA	100,00	119,41	131,07	113,69	111,63
MISIONES	100,00	106,55	112,13	100,13	113,09
M. C. B. A.	100,00	117,71	115,79	108,43	113,61
NEUQUEN	100,00	121,91	138,45	158,05	165,94
RIO NEGRO	100,00	110,68	115,14	95,03	118,50
SALTA	100,00	126,94	146,64	141,32	163,27
SAN JUAN	100,00	117,94	113,71	95,66	130,20
SAN LUIS	100,00	122,72	148,92	124,16	137,51
SANTA CRUZ	100,00	122,07	153,78	190,74	171,52
SANTA FE	100,00	114,56	127,35	111,87	111,60
STGO.DELESTERO	100,00	136,52	178,88	164,00	186,02
TIERRADELFUEGO	100,00	97,43	100,18	92,80	83,24
TUCUMAN	100,00	113,10	125,47	107,28	121,36
TOTAL	100,00	118,08	129,09	120,27	131,31

Fuentes:

Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

# RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL - VALORES TOTALES - AÑOS 1986/1996

En miles de pesos - Valores constantes

JURISDICCION	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	1.883.604,18	1.647.014,09	1.471.842,36	1.244.327,90	1.469.697,31	1.650.000,00	2.473.684,00	2.984.732,35	3.432.923,86	3.203.029,00	3.746.707,00
CATAMARCA	8.677,52	7.924,52	7.520,75	3.036,64	6.760,60	11.107,90	17.112,00	22.891,19	26.312,44	22.571,93	36.151,76
CHACO	45.558,80	46.868,42	37.077,94	29.774,72	36.555,86	45.262,90	60.195,00	73.023,84	81.400,65	94.670,84	97.855,01
CHUBUT	54.545,97	52.655,42	42.528,57	34.801,97	30.247,41	38.169,00	45.843,00	49.283,29	52.142,69	52.695,00	56.466,62
CORDOBA	394.189,47	350.451,62	355.378,41	241.108,07	310.372,73	377.690,00	676.384,00	754.586,37	881.566,62	856.812,27	858.506,80
CORRIENTES	44.690,32	48.438,35	32.773,33	21.850,91	32.721,19	40.000,80	56.538,00	71.165,32	71.975,49	71.276,85	68.216,59
ENTRE RIOS	136.495,02	115.095,92	105.319,36	96.459,33	105.306,54	106.786,80	174.873,00	221.981,17	267.569,58	261.830,82	282.197,09
FORMOSA	18.146,57	14.683,26	12.284,28	9.454,23	13.542,16	17.210,30	22.557,00	26.935,92	27.275,96	20.067,95	24.538,50
JUJUY	27.221,68	30.027,51	23.976,07	20.132,61	22.239,08	29.091,40	47.159,00	51.657,33	52.545,79	46.965,23	62.898,16
LA PAMPA	51.519,10	54.515,18	41.601,72	23.445,69	46.745,82	52.513,80	67.590,00	87.912,71	82.839,00	77.984,75	90.357,15
LA RIOJA	14.368,48	13.677,70	8.708,27	6.755,47	7.806,67	10.193,90	18.897,09	23.182,37	22.668,77	17.457,33	29.642,22
MENDOZA	178.039,37	160.474,92	134.945,65	99.019,87	103.330,04	177.800,00	317.121,00	378.672,23	415.656,31	360.542,09	354.012,87
MISIONES	49.384,53	46.973,08	35.035,90	24.481,50	34.212,50	40.499,90	73.293,00	78.093,00	82.181,08	73.387,28	82.883,85
M. C. B. A.	1.372.893,00	1.169.315,30	1.013.605,04	800.039,27	1.094.735,97	1.227.967,80	1.999.864,40	2.353.997,16	2.315.638,28	2.168.409,09	2.272.054,75
NEUQUEN	40.734,50	43.711,65	32.951,82	27.615,94	35.058,87	51.523,80	82.050,00	100.028,14	113.599,59	129.679,71	136.152,96
RIO NEGRO	63.818,97	67.341,90	58.923,31	42.209,21	49.726,97	68.395,60	109.959,00	121.708,00	126.603,26	104.497,17	130.306,69
SALTA	86.133,90	67.462,67	48.340,60	28.396,37	40.904,07	47.367,80	70.451,00	89.430,51	103.311,53	99.559,87	115.027,37
SAN JUAN	36.130,07	38.485,80	26.420,87	13.269,35	21.612,37	34.855,60	60.693,00	71.579,90	69.015,66	58.061,24	79.024,86
SAN LUIS	27.840,98	33.892,75	25.561,58	26.407,32	29.300,21	39.891,50	53.550,00	65.713,92	79.749,24	66.489,80	73.637,62
SANTA CRUZ	27.635,77	21.651,33	17.656,46	11.885,63	15.194,96	23.633,90	35.838,00	43.748,00	55.112,11	68.355,75	61.467,66
SANTA FE	482.391,98	429.869,90	419.906,17	292.506,51	322.737,42	444.073,70	767.243,00	878.955,40	977.052,90	858.317,49	856.248,56
SIGO. DELESTERO	34.008,32	31.520,15	30.987,87	12.579,45	17.043,51	22.253,40	35.100,00	47.918,68	62.787,64	57.565,65	65.292,08
TIERRA DEL FUEGO	13.445,02	37.353,84	31.370,73	18.222,68	14.562,58	23.453,00	54.398,00	53.002,65	54.497,24	50.484,04	45.279,29
TUCUMAN	124.253,78	127.178,74	91.782,40	45.444,73	56.361,59	92.386,30	124.866,10	141.222,50	156.672,73	133.954,63	151.539,22
<b>TOTAL</b>	<b>5.215.727,30</b>	<b>4.656.584,02</b>	<b>4.106.499,46</b>	<b>3.173.225,37</b>	<b>3.916.776,43</b>	<b>4.672.129,10</b>	<b>7.445.258,59</b>	<b>8.791.421,95</b>	<b>9.611.098,42</b>	<b>8.954.665,78</b>	<b>9.776.464,68</b>

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Rentas Provinciales y D.N.C.F.P.

Obs.: Valores actualizados por índice de precios combinados (PCNG Y PMNG), promedio anual año 1991.

El citado año y los siguientes se expresaron en moneda corriente.

**RECAUDACION TRIBUTARIA PROVINCIAL**  
**1997**  
**PARTICIPACION RELATIVA DE LOS IMPUESTOS EN CADA**  
**JURISDICCION (%)**

JURISDICCION	INGRESOS BRUTOS	SELLOS	AUTOMOTOR	INMOBILIARIO	OTROS	TOTAL
BUENOS AIRES	48,87	10,54	11,27	15,87	13,45	100,00
CATAMARCA	72,60	10,69	8,05	8,67	0,00	100,00
CHACO	71,77	6,36	0,00	3,97	17,89	100,00
CHUBUT	71,65	17,75	0,00	0,10	10,49	100,00
CORDOBA (*) (1)	53,71	9,03	0,00	32,30	4,97	100,00
CORRIENTES	69,76	14,39	0,00	14,33	1,52	100,00
ENTRE RIOS	48,78	10,10	10,40	21,56	9,16	100,00
FORMOSA	71,44	11,18	0,00	2,38	15,00	100,00
JUJUY	57,83	10,00	0,00	12,75	19,41	100,00
LA PAMPA	44,30	19,90	15,16	16,77	3,87	100,00
LA RIOJA	66,55	6,51	13,65	11,74	1,55	100,00
MENDOZA	52,82	12,23	13,90	11,96	9,09	100,00
MISIONES	71,50	10,82	2,47	14,06	1,15	100,00
M. C. B. A.	66,11	0,00	11,57	19,18	3,13	100,00
NEUQUEN	75,18	14,72	0,00	8,59	1,50	100,00
RIO NEGRO	57,27	13,46	11,07	16,97	1,24	100,00
SALTA	73,54	15,80	0,00	5,24	6,13	100,00
SAN JUAN	56,36	8,15	9,19	6,30	19,99	100,00
SAN LUIS (1)	48,07	11,44	1,14	14,76	24,60	100,00
SANTA CRUZ	80,81	17,23	0,00	0,02	1,94	100,00
SANTA FE	51,43	13,95	8,23	19,75	6,64	100,00
STGO. DEL ESTERO	53,05	9,02	5,85	10,37	21,71	100,00
TIERRA DEL FUEGO	81,20	2,83	0,00	0,29	15,68	100,00
TUCUMAN	55,04	15,67	9,47	11,42	8,40	100,00
TOTAL	55,68	8,70	9,29	17,37	8,96	100,00

Fuentes: Dirección de Rentas Provinciales

(1) Datos estimados

Obs.: (\*) Impuesto automotor, de jurisdicción provincial no administrado por la D.G.R.

**RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL - TOTAL AÑO 1997.**

En miles de pesos

PROVINCIAS	Copartic. Federal Ley 23.548	Cláusula de Garantía	Subtotal	Transf. de Servicios Ley 24.049	Impuesto a las Ganancias				Impuesto sobre los Bienes Personales		Impuesto a los Activos Educativo Ley 23.908	I.V.A Ley 23.966 Art. 5 pto.2	Impuesto a los Combustibles Líquidos				Fondo Compens. Pciales.	TOTAL
					Obras de Infraestruc. Básica Soc.	Excedente del Conurb. Bonaerens e	Ley 24.692	Suma Fija Ley 24.621	Ley 24.699	Ley 23.968 Art.30			Ley 23.956 y 24.692		Ley 24.484 FO.NA.VI.			
													Vialidad Provincial	F.E.D.E.I.				
BUENOS AIRES	2.199.082,0	854,8	2.199.936,8	453.900,0	650.000,0	0,0	98.131,1	0,0	54.975,5	13.088,0	3.685,8	60.810,8	7.788,7	92.687,0	6.686,5	130.818,3	0,0	3.770.308,3
CATAMARCA	275.819,7	107,2	275.926,9	21.400,0	5.580,6	4.235,1	12.057,2	736,4	6.895,3	0,0	275,9	0,0	4.739,7	7.862,5	8.547,9	18.980,6	28.400,0	400.245,1
CHACO	889.181,0	345,7	889.526,7	125.300,0	33.969,2	13.652,7	38.869,8	23.737,6	22.228,9	4.469,5	1.020,3	20.767,1	15.279,6	24.419,2	3.787,3	51.013,2	6.000,0	1.274.041,1
CHUBUT	372.280,2	144,7	372.404,9	38.600,0	19.481,6	5.715,9	18.273,1	9.938,0	9.306,2	1.429,1	457,6	6.840,4	6.396,8	9.302,4	4.896,2	44.693,0	18.000,0	563.535,1
CORDOBA	499.581,6	194,1	499.755,7	33.600,0	23.073,7	7.670,2	21.837,9	13.338,4	12.488,7	1.123,5	597,8	5.220,4	8.584,4	10.863,3	5.109,0	41.532,9	6.000,0	680.794,0
CORRIENTES	158.371,3	61,6	158.432,9	24.200,0	5.801,9	2.431,6	6.923,1	4.227,9	3.959,2	439,6	276,0	2.042,1	2.721,4	9.416,9	5.361,9	28.892,4	38.000,0	290.926,9
ENTRE RIOS	488.953,1	190,1	489.143,2	67.500,0	18.785,2	7.507,6	21.374,2	13.053,2	12.223,5	1.939,3	473,6	9.012,5	8.402,1	16.479,6	4.376,4	35.212,6	21.600,0	727.082,9
FORMOSA	364.544,9	141,7	364.686,6	20.700,0	10.199,0	5.597,2	15.935,8	9.731,9	9.113,4	523,5	322,2	2.431,8	6.264,3	8.828,5	5.903,9	36.115,5	26.400,0	522.753,7
JUJUY	284.499,3	110,5	284.609,8	33.300,0	12.624,3	4.368,3	12.436,7	7.595,0	7.112,3	0,0	293,5	0,0	4.888,8	7.842,8	5.008,1	27.086,6	26.400,0	433.566,1
LA PAMPA	188.058,9	73,1	188.132,0	19.200,0	2.846,8	2.887,6	6.220,8	5.020,5	4.701,3	378,7	243,4	1.759,2	3.231,6	11.305,6	4.195,8	17.712,8	30.000,0	299.836,2
LA RIOJA	207.347,0	80,6	207.427,6	20.300,0	3.796,8	3.183,7	9.064,0	5.535,4	5.163,5	0,0	236,8	0,0	3.563,0	7.137,8	5.543,1	18.057,8	26.400,0	315.429,4
MENDOZA	417.587,2	162,3	417.749,5	61.700,0	18.409,5	6.411,7	18.254,5	11.147,9	10.439,4	0,0	502,9	0,0	7.175,7	14.548,2	4.323,1	36.115,5	26.400,0	633.177,6
MISIONES	330.790,7	128,6	330.919,3	34.100,0	16.891,4	5.079,1	14.460,3	8.830,6	8.269,5	613,7	374,8	2.851,0	5.684,2	11.104,1	5.593,3	42.435,7	26.400,0	513.607,3
NEUQUEN	173.801,7	67,6	173.869,3	17.400,0	5.996,0	2.668,5	7.597,6	4.639,6	4.344,9	275,5	331,7	1.282,2	2.966,5	14.502,7	5.168,2	37.052,4	30.000,0	308.115,3
RIO NEGRO	252.674,0	98,2	252.772,2	14.600,0	9.343,7	3.879,6	11.045,4	6.745,5	6.316,7	0,0	384,4	0,0	4.341,9	8.195,6	4.393,9	40.609,3	30.000,0	392.628,3
SALTA	383.833,0	149,2	383.982,2	39.800,2	19.806,9	5.893,5	18.779,0	10.246,6	9.585,6	0,0	510,0	0,0	6.595,7	10.014,3	4.701,5	36.115,5	30.000,0	573.841,1
SAN JUAN	338.506,0	131,6	338.637,6	30.100,0	9.129,9	5.197,4	14.797,5	9.036,8	8.462,4	0,0	288,2	0,0	5.816,9	7.576,4	4.216,8	32.955,4	26.400,0	492.615,4
SAN LUIS	228.563,9	88,8	228.652,7	18.900,0	4.297,7	3.508,4	9.991,5	6.101,8	5.713,9	0,9	238,4	334,9	3.927,6	8.274,2	4.409,4	32.824,6	26.400,0	353.577,0
SANTA CRUZ	158.371,3	61,6	158.432,9	8.500,0	1.747,2	2.431,6	6.923,1	4.227,9	3.959,2	357,9	236,7	1.662,5	2.721,4	9.243,7	6.033,1	28.892,4	36.000,0	271.371,5
SANTA FE	894.967,4	347,9	895.315,3	135.489,0	38.169,1	13.741,4	39.122,8	23.892,3	22.373,6	4.825,3	967,6	22.421,6	45.378,8	28.140,4	3.787,3	51.197,6	6.000,0	1.330.822,1
STGO. DEL ESTERO	413.729,5	160,6	413.890,1	31.600,0	19.408,3	6.352,3	18.085,9	11.044,9	10.343,0	0,0	480,6	0,0	7.109,4	10.277,7	5.034,1	38.824,2	26.400,0	598.850,8
TUCUMAN	476.415,8	185,1	476.600,9	55.800,0	26.082,4	7.315,1	20.826,1	12.716,5	11.910,1	0,0	436,2	0,0	8.186,6	12.592,2	3.671,2	37.921,3	26.400,0	700.660,7
TIERRA DEL FUEGO	65.400,7	492,6	65.893,3	12.000,0	409,3	1.051,1	2.992,6	1.827,5	1.711,4	31,9	113,9	147,5	1.176,3	5.308,2	4.433,0	23.928,5	36.000,0	157.022,8
SUBTOTAL	10.052.320,0	4.378,4	10.066.698,4	1.317.989,2	955.450,6	120.780,8	440.000,0	210.000,0	251.827,6	29.496,4	12.750,3	137.383,8	172.941,4	345.923,2	115.381,0	888.764,3	549.600,0	15.614.806,9
C.B.A			0,0															0,0
FONDO COMP.			0,0															0,0
TESORO NACIONAL			0,0															0,0
SEGURIDAD SOCIAL			0,0															0,0
FONDO A.T.N			0,0															0,0
TOTAL	10.052.320,0	4.378,4	10.066.698,4	1.317.989,2	955.450,6	120.780,8	440.000,0	210.000,0	251.827,6	29.496,4	12.750,3	137.383,8	300.372,2	345.923,2	196.973,2	888.764,3	549.600,0	15.614.806,9

Fuente: DIRECCION NACIONAL DE COORDINACION FISCAL CON LAS PROVINCIAS, basado en datos del BANCO DE LA NACION ARGENTINA.

Nota: (\*) El monto correspondiente al Tesoro Nacional se encuentra neto de la transferencia a la M.C.B.A., en concepto de Coparticipación Federal.  
El monto que se consigna en Organismos de Vialidad corresponde a la parte de Nación (29%) del Impuesto a los Combustibles prevista en la Ley N° 23.966

CUADRO Nº 5

TRANSFERENCIAS DE RECURSOS PROVINCIALES A MUNICIPIOS  
1983- 1996

AÑO	TOTAL DE RECURSOS PROVINCIALES (\$ millones)	RECURSOS TRANSFERIDOS (\$ millones)	TRANSFERENCIAS/ RECURSOS TOTALES (%)	TRANSFERENCIAS POR HABITANTE \$
1983	12.029	557	4,6 %	19,1
1984	11.649	872	7,5 %	29,4
1985	11.426	962	8,4 %	32,0
1986	13.947	1.197	8,6 %	39,2
1987	14.056	1.359	9,7 %	43,9
1988	12.047	1.348	11,2 %	42,9
1989	11.114	1.209	10,9 %	37,9
1990	10.570	1.276	12,1 %	39,2
1991	13.385	1.805	13,5 %	54,8
1992	19.922	2.426	12,2 %	72,8
1993	25.099	3.013	12,0 %	85,8
1994	25.716	3.075	12,0 %	87,1
1995	24.927	2.892	11,6 %	83,7
1996	26.911	3.063	11,4 %	82,6

Fuente : Subsecretaría de Asistencia a las Provincias

**CUADRO N° 6**  
**TRANSFERENCIA DE RECURSOS PROVINCIALES A MUNICIPIOS**  
**AÑOS 1995 Y 1996**

PROVINCIA	Recursos Provinciales (\$ millones)		Recursos Transferidos (\$ millones)		Transf./Recs. Totales (%)		Impuestos de Jurisdicción provincial percibidos por los municipios
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	
Buenos Aires	7.785	8.374	894	1.023	11,5 %	12,2 %	Inmobiliario rural/urbano- Ingresos Brutos/ Pequeños contribuyentes (*)
Catamarca	380	406	55	64	14,5 %	15,7 %	NO
Córdoba	2.256	2.301	298	308	13,2 %	13,4 %	Automotores
Corrientes	588	622	40	42	6,8 %	6,7 %	Inmobiliario urbano y subrural - Automotores
Chaco	710	759	84	86	11,8 %	11,4 %	
Chubut	536	533	37	71	7,0 %	13,3 %	Inmobiliario urbano-Automotores-Ingresos brutos ( contribuyentes locales)
Entre Ríos	992	1.223	100	106	10,1 %	8,7 %	Automotores (*)
Formosa	578	559	42	38	7,3 %	6,8 %	Inmobiliario urbano-Automotores
Jujuy	536	596	85	83	15,9 %	13,9 %	NO
La Pampa	465	476	52	52	11,2 %	10,9 %	NO
La Rioja	551	590	119	112	21,6 %	18,9 %	NO
Mendoza	1.090	1.283	145	142	13,3 %	11,0 %	NO
Misiones	579	674	43	45	7,4 %	6,6 %	NO
Neuquén	995	947	151	118	15,2 %	12,4 %	Automotores
Río Negro	548	693	57	59	10,4 %	8,5 %	NO
Salta	726	818	61	69	8,4 %	8,4 %	Inmobiliario urbano-Automotores
San Juan	532	656	71	62	13,3 %	9,5 %	NO
San Luis	531	623	21	20	3,9 %	3,3 %	Expedición de guías- Automotores (*)
Santa Cruz	573	708	63	61	10,9 %	8,6 %	Inmobiliario urbano-Automotores
Santa Fé	2.181	2.213	239	246	10,9 %	11,1 %	NO
Sgo del Estero	621	656	68	80	11,0 %	12,2 %	NO
Tucumán	837	879	104	125	12,4 %	14,2 %	NO
T. del Fuego	338	322	63	53	18,6 %	16,4 %	Inmobiliario urbano-Automotores
<b>Total</b>	<b>24.927</b>	<b>26.911</b>	<b>2.892</b>	<b>3.063</b>	<b>11,6 %</b>	<b>11,4 %</b>	

(\*) : Sólo convenios de descentralización de cobro con algunos municipios

Fuente : Subsecretaría de Asistencia a las Provincias (SAP)

**CUADRO N° 7**  
**TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS COMO PORCENTAJE DEL GASTO**  
**TOTAL DE LAS PROVINCIAS Y DEL PBI**  
(en millones de \$ y en %)

AÑO	GASTO TOTAL PROVINCIA L	TRANSFERENCIA A MUNICIPIOS	PBI	TRANSFERENCIA S/ GASTO TOTAL PROVINCIAL	TRANSFERENCIA AS/ PBI
1985	12.340	962	165.209	7,80 %	0,58 %
1990	13.090	1.276	166.494	9,75 %	0,77 %
1991	15.059	1.805	180.898	11,99 %	1,00 %
1992	20.293	2.426	226.638	11,95 %	1,07 %
1993	25.423	3.013	257.570	11,85 %	1,17 %
1994	27.747	3.075	281.645	11,08 %	1,09 %
1995	28.815	2.892	281.105	10,04 %	1,03 %
1996	29.840	3.063	293.474	10,26 %	1,04 %

**Fuente : Subsecretaría de Asistencia a las Provincias (SAP)**

## Capítulo VI

### LA REFORMA MUNICIPAL

#### *Introducción*

En el contexto de las profundas transformaciones que se han producido en el sector público argentino a partir de 1991, aproximadamente, la reforma municipal constituye sin duda alguna una asignatura pendiente.

Es cierto que el efecto "derrame" de los beneficios generados como consecuencia de aquellas transformaciones ha alcanzado a los municipios. Esto en tanto que observemos particularmente los efectos indirectos de la macroeconomía y el progresivo cambio en la cultura de la gestión pública.

Sin embargo, puede afirmarse a la par que, tanto la *gestión político-administrativa municipal* como el *desarrollo local* aparecen como objetivos a alcanzar antes que expresiones de transformaciones ejemplares.

En tal sentido, y con los límites propios del presente trabajo, propondremos en esta parte los que consideramos como ejes de una reforma municipal posible.

Dentro de las cuestiones consideradas como prioritarias por el Gobierno Federal, se destacan las reformas que debieran concretar las **provincias** y los **municipios** para producir una transformación efectiva de los **gobiernos locales** y constituirse en eficaces **promotores del desarrollo social**.

Ambos temas resultan estratégicos para el interés nacional y han sido, además, especialmente considerados por los organismos internacionales en las últimas negociaciones que se han celebrado con funcionarios del Gobierno Federal.

Si algo se puede observar, respecto del modo en que se han encarado ambas cuestiones, esto es la idea de que son temas que pueden promoverse y atenderse independientemente el uno del otro.

Es más, todavía se ha manejado en forma disociada la promoción de las transformaciones en las provincias, de las que podrían concretarse en los municipios.

Entonces, lo primero que debe afirmarse es que el **desarrollo social** es, ante todo, **desarrollo local**.

Que el **desarrollo local** debe encontrar en el **gobierno municipal** su principal promotor.

Que el **gobierno municipal**, para ello, debe ser un verdadero **gobierno** y no sólo una eficiente **administración** de servicios a la comunidad.

Y, por último, que la **transformación de los gobiernos municipales** sólo puede concretarse plenamente en el marco de una auténtica **transformación provincial**.

El concepto básico, pues, en el que debería apoyarse toda estrategia en la materia puede enunciarse así:

**El federalismo, como nuestro modo propio de organización nacional, se expresa naturalmente en una descentralización de base municipal, armonizada en las provincias, que constituye el soporte imprescindible para un efectivo desarrollo social.**

La **descentralización de base municipal**, como expresión del federalismo, se encuentra reconocida en el nuevo artículo 123 de la Constitución Nacional que recoge el principio de la **autonomía municipal**.

A partir del ejercicio efectivo de la autonomía municipal, **integrada en el concierto federal por la necesaria armonización en el orden provincial**, podrá alcanzarse el fortalecimiento del régimen municipal, sin lo cual resulta difícil imaginar la concreción de una efectiva descentralización.

La transformación política, institucional, jurídica y administrativa de los gobiernos municipales debería considerar esto muy especialmente.

Por otra parte, aquella armonización en el orden provincial supone, cuando fuere necesario, el reordenamiento de la **distribución de competencias** entre la provincia y sus municipios en el marco de lo preceptuado por la organización federal constitucional.

En este marco, una verdadera **descentralización de base municipal** es el soporte imprescindible para el **desarrollo social desde lo local**.

Esto implica reconocer en el **gobierno municipal** el rol de **promotor de este desarrollo**, más allá de su función como administrador de servicios locales.

En definitiva, implica afirmar que existe una íntima relación entre **autonomía y autosuficiencia local**, y que ambas se ordenan a la satisfacción de las necesidades de la **familia arraigada en un ámbito territorial determinado**.

Todo lo expuesto lleva a concluir que una estrategia de transformación y fortalecimiento del sector público municipal es (o debiera ser), al mismo tiempo, una **estrategia para el desarrollo local**.

Ello supone **integrar los aspectos político; institucional; jurídico; administrativo; fiscal; económico; social y urbanístico**.

Así, la reforma del **gobierno** y la **administración municipal** debe ser una reforma integrada **vertical** y **horizontalmente**.

**Verticalmente** por su inserción en una **estrategia provincial** que relacione *interjurisdiccionalmente* las acciones para asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos comunes.

**Horizontalmente** por la coordinación *territorial* de carácter *intermunicipal* y la coordinación *sectorial* de los objetivos político-institucionales, fiscales y socio-económicos.

No se trata, por lo tanto, de fortalecer la gestión institucional, o de dotar de infraestructura o equipamiento al municipio ( lo que ha caracterizado, en general, a los programas de reforma municipal), sino de producir un **reordenamiento integral del gobierno y la administración municipal** asegurándole los medios necesarios en esta etapa, para su orientación a la **promoción del desarrollo local**.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos, que podrá ordenarse eficazmente, además, la asignación de los recursos destinados al desarrollo social, y aún al denominado "**gasto social**", con base municipal.

### *Escenario para el desarrollo de esta estrategia.*

#### **El marco jurídico**

Desde 1994 la preceptiva del artículo 123 de la Constitución Nacional condiciona y encuadra cualquier estrategia de transformación de los gobiernos municipales.

El reconocimiento y garantía de la **autonomía municipal** (particularmente en su aspecto institucional estableciendo el imperativo del poder constituyente local o de tercer grado), determina que todo plan y programa de transformación debe formularse teniendo en cuenta el nuevo **derecho local**.

Allí donde no se han ajustado aún los marcos constitucionales provinciales a la manda de la Constitución Nacional ( como es el caso de Buenos Aires, Santa Fé, Entre Ríos, Mendoza, La Pampa y Tucumán), existe la posibilidad de estar promoviendo reformas que deben desarrollarse en el corto y mediano plazo con un marco jurídico que se puede modificar en medio de las transformaciones propuestas.

Por otra parte, en los casos en que se ha ejercido el poder constituyente local, las **Cartas Orgánicas Municipales** establecen muchas veces preceptivas particulares que deben ser consideradas en el ajuste local de la estrategia.

El cumplimiento de muchas de las disposiciones organizacionales e institucionales de las Cartas se encuentra pendiente en numerosos casos, y debería constituir un componente sustantivo de toda propuesta de reforma.

#### El marco político-institucional

El diverso origen partidario de los gobiernos provinciales y municipales, por una parte, y de los órganos de gobierno municipales, por la otra, condiciona absolutamente el éxito de cualquier reforma que pretenda concretarse sin un consenso previo sobre la misma entre todos los actores involucrados.

En tal sentido, deberá determinarse hasta dónde una estrategia con objetivos como los planteados puede desarrollarse sin un acuerdo entre las provincias, y dentro de cada una de ellas con sus municipios, para determinar

los criterios y pautas de la transformación que se promueve y la metodología para su diseño y ejecución.

Esta es una tarea principalísima para el Gobierno Federal: **estimular dichos acuerdos y consensos.**

#### El marco financiero

No sólo se encuentra en mora el acuerdo sobre el nuevo régimen de **coordinación financiera federal** (que naturalmente debe incluir de alguna manera al nivel **municipal**), sino que además ni siquiera se encuentra planteada una estrategia concertada para el ajuste y/o reforma del **sistema de coordinación financiero provincial**, que regula tales relaciones entre la provincia y sus municipios.

Por otra parte es creciente el consenso profesional en cuanto a que, previa a ambas cuestiones, se encuentra la de la **reforma tributaria** que, a esta altura, resulta inevitable plantearla incluyendo el nivel municipal (piénsese solamente en la importancia del impuesto a la propiedad inmueble o los modernos criterios de eficiencia en lo referente a desarrollar la administración tributaria acercando la gestión de la misma al contribuyente).

#### El marco económico

Hemos anticipado que la cuestión de la **autonomía municipal** debería ser asociada permanentemente con la de la **autosuficiencia socio-económica**, lo que conduce a la temática del **desarrollo local**.

En tal sentido hemos reiterado que el gobierno municipal tiene un rol destacado como promotor de tal desarrollo.

Al respecto, cada vez resulta más natural vincular el futuro de las **empresas agrícolas familiares, las cooperativas de producción y servicios y las pequeñas y medianas empresas**, en el contexto de una **estrategia de desarrollo nacional**, con la función que deben cumplir los **gobiernos locales** en orden a ello.

Pareciera natural, entonces, que una estrategia de transformación del sector público municipal contemple, al mismo tiempo, como componentes de su diseño, tanto la **transformación del gobierno y la administración** como la **promoción del desarrollo local**.

### **El marco social**

De la mano de la cuestión del desarrollo viene la problemática **social** con sus crecientes índices de pobreza y marginación a lo que se ha respondido en general con la disputa **asistencialismo vs. desarrollo** actuando mientras, en orden al primero, con una asignación del gasto social altamente ineficiente e improductiva. Esto ha llevado también, sin distinguir lo urgente de lo importante, a orientar las pocas transformaciones encaradas en el sector público municipal al *equipamiento urbano con finalidad social* sin ninguna estrategia integral al respecto.

Existe un caso típico y estructuralmente patológico con el gasto de ingentes recursos en la construcción de “núcleos húmedos”, por parte de los municipios, con fondos provenientes del crédito internacional o de los programas federales, sin observar que ello tiende a arraigar población en lugares que ningún plan urbanístico ha determinado previamente como el más adecuado.

Esta ausencia de política urbana (y por lo tanto de urbanismo), a la cual se subordine el planeamiento físico y las acciones edilicias, revela la ausencia de una verdadera gestión de gobierno, apareciendo sólo una mera y defectuosa administración, lo que debería constituir la primera cuestión a ser considerada por un *plan maestro* para la transformación del sector público municipal.

### **El marco urbanístico**

Hacíamos referencia recién a la necesidad de una política urbana. Esto es decisivo en una estrategia de transformación y fortalecimiento municipal.

El **hábitat** es el medio en que la transformación tiene lugar. Por ello el componente urbanístico resulta sustantivo en toda estrategia para el nivel municipal.

Esto lleva también a la cuestión de las **escalas**.

**Lo municipal** se encuentra presente *tanto* en los **barrios** y **distritos** de los grandes **aglomerados urbanos**, como en los **municipios** y **comunas** del interior provincial que aún mantienen la **escala humana**.

Los criterios y pautas de la transformación deben ser los mismos y ajustarse a los distintos niveles al mismo tiempo para evitar, por ejemplo, efectos secundarios negativos, como los que podrían derivarse de no tener en cuenta que un mejoramiento en la calidad de vida en las ciudades grandes y medianas aumentaría la actual migración interna si de modo simultáneo no se produce un efecto similar en las pequeñas comunidades que arraiguen en ellas la población.

Es que, una vez más, resulta obvio afirmar que es por el fortalecimiento y el desarrollo local que debe comenzar una estrategia de **arraigo poblacional**.

Los **gobiernos provinciales** deberían a su vez involucrarse en esta estrategia mediante la armonización de los programas propios tendientes a apoyarla y a aprovecharla, integrándola con las acciones definidas para la transformación encarada o por encararse en el nivel provincial.

Debe insistirse en la necesidad de **vincular e integrar vertical y horizontalmente los programas de transformación y reforma provincial y municipal**, más allá del debido ajuste particular en cada provincia o municipio.

Esto conviene subrayarlo especialmente en los campos **jurídico** (distribución de competencias), **financiero** (necesidad de coordinación tributaria) y **socio-económico** (integración para el desarrollo local en el contexto regional).

Frente al dilema planteado en torno a aplicar los fondos y esfuerzos disponibles para la transformación de los gobiernos municipales en proyectos de **fortalecimiento institucional**, en **equipamiento** o en el mejoramiento de la **gestión para el desarrollo social**, cabe afirmar que todos son componentes de una misma estrategia, la que por lo tanto debe integrarlos ordenada y eficazmente. Esto resulta particularmente necesario cuando el financiamiento de estas transformaciones se realiza con deuda pública que debe constituir una clara **inversión para el desarrollo**.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, el propósito general en esta Parte del trabajo apunta a proponer los ejes fundamentales de una **reforma municipal posible**, aunque (lo sabemos) pueda aparecer ambiciosa.

A nuestro entender ella debería contemplar :

**I- La reforma constitucional** en la provincias **sin régimen municipal de autonomía**. Esto para cumplir así el mandato del artículo 123 de la Constitución Nacional, pero también de la realidad.

**II- El ordenamiento territorial** que constituya, a la vez que expresión de una **política urbana** y de un auténtico **urbanismo**, el soporte imprescindible para la gestión de gobierno municipal eficaz y el desarrollo local.

**III- La reforma político-administrativa**. El **planeamiento de gobierno**.

**IV- La promoción de nuevas formas de participación de la comunidad** en la gestión y el desarrollo municipal, de modo activo y permanente.

**V- La reforma tributaria** y ,en particular, la participación de los gobiernos municipales en un nuevo sistema de **administración tributaria federal** y la adopción - como hemos visto en otra parte de este trabajo -, de nuevos sistemas de **coordinación financiera** entre cada Provincia y sus municipios.

**VI- La reforma presupuestaria** a partir de la aceptación del **presupuesto** como la expresión financiera del plan estratégico de gobierno y su eje rector de ejecución. La **adopción de metodologías concertadas** entre cada provincia y sus municipios para la **evaluación de las políticas públicas** y la **coordinación en la distribución de competencias** para el ejercicio de las respectivas gestiones.

**VII- La descentralización** como presupuesto de la mejor administración de los recursos destinados a la satisfacción de las demandas sociales (**gasto social**).

## ***I- La reforma constitucional en las provincias que no reconocen la autonomía institucional a sus municipios***

A partir de la reforma constitucional de 1994 (como hemos visto en el Primer Informe Parcial de este trabajo), la organización del Estado Federal Argentino reconoce y garantiza constitucionalmente la autonomía municipal con el alcance y contenidos (en los aspectos *institucionales, políticos, administrativos, económicos y financieros*), que le fijen las Provincias a través de sus respectivas Constituciones. Esta competencia provincial, obviamente, no puede ejercitarse para vaciar de contenido este derecho de los municipios, lo que en definitiva quedará sujeto, en su caso, a la interpretación que efectúe la Corte Suprema de la Nación.

Mas allá de esto último, lo real es que en seis Provincias sus Constituciones no reconocen formalmente la autonomía municipal, particularmente en su aspecto *institucional* que, como hemos visto, constituye su nota característica.

Estas Provincias son : **Buenos Aires ; Entre Ríos ; La Pampa ; Mendoza ; Santa Fé y Tucumán.**

De ellas, dos (**Buenos Aires y Mendoza**) ni siquiera reconocen al municipio en tanto que *comunidad natural* con un territorio de características acordes con tal naturaleza.

En ambas se organiza una "*administración departamental de intereses locales*".

En los otros cuatro casos, al menos, se reconoce al municipio en su verdadera entidad, aunque sin admitir formalmente la autonomía en todos los aspectos que ahora garantiza la Constitución Nacional.

Todo ello exige, para no mantener un franco estado de inconstitucionalidad, que se reformen las respectivas Constituciones Provinciales para cumplir el mandato de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional y, porqué no decirlo, de nuestra historia federal.

### ***1.1. Los casos de Buenos Aires y Mendoza***

Veremos en primer lugar los textos constitucionales :

#### **Buenos Aires**

El artículo 190 de la Constitución Provincial establece que “La **administración de los intereses y servicios locales en la Capital** y cada uno de los **partidos** que formen la provincia, estará a cargo de una **municipalidad**, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...”.

De ello surge que :

- a) No se reconoce al **municipio** como comunidad natural de base territorial.
- b) Se adopta el sistema territorial de **municipio- partido**.
- c) El municipio- partido es una **división político- administrativa** que se gobierna **autárquicamente** sin derecho a la autonomía institucional.

Los municipios-partido se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Actualmente, rige el decreto-ley N° 6769/ 58 con sus modificatorias.

#### **Mendoza**

El artículo 197 de la Constitución Provincial establece que “La **administración de los intereses y servicios locales en la Capital** y cada uno de los **departamentos** que formen la provincia, estará a cargo de una

**municipalidad**, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo...”.

A su vez, el artículo **99, inciso 5)**, señala que corresponde a la Legislatura “legislar sobre organización de las municipalidades... de acuerdo a lo establecido en esta Constitución”.

De ello surge que :

- a) No se reconoce al **municipio** como comunidad natural.
  - b) Se adopta el sistema territorial de **municipio- departamento**.
  - c) El municipio- departamento es una **división político - administrativa** que se gobierna **autárquicamente** sin derecho a la autonomía institucional, conforme a lo que determine la ley provincial en la materia.
- Actualmente rige la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079

En ambos casos, toda reforma debe plantearse no solamente la cuestión de la autonomía municipal y sus alcances sino, antes, otras dos de carácter ontológico : el reconocimiento del municipio como **comunidad natural** y la **cuestión territorial**, en cuanto al sistema de **jurisdicción municipal** a adoptar.

Así, la reforma constitucional provincial, para ponerse en línea con el ordenamiento constitucional nacional vigente tiene algunas limitaciones respecto de las tres cuestiones planteadas.

En primer lugar no resulta facultativo, a partir del texto del 94 el reconocimiento de la existencia del municipio en tanto que comunidad.

El nuevo texto constitucional nacional resulta muy claro -al sostener la autonomía municipal-, como para admitir que puede seguir constituyendo una opción el tener al municipio como una creación legislativa a los fines administrativos.

Esto lleva, en el caso de estas dos provincias, a que resultará un tanto forzado pretender mantener el sistema de municipio-partido o municipio-departamento si se reconoce al municipio como comunidad natural, lo que lógicamente debería implicar una territorialidad que razonablemente se vincule con la *dimensión municipal*. En todo caso, deberá imaginarse la nueva situación institucional de los partidos y departamentos respectivos, probablemente como ámbito de *relaciones intermunicipales* a los fines administrativos, de desarrollo o prestación de servicios comunes, por ejemplo.

Finalmente, sí existe una posibilidad de mayor discrecionalidad para cada una de las Provincias al determinar los alcances de la autonomía municipal en los aspectos institucional, político, administrativo, económico y financiero, conforme al artículo 123 de la Constitución Nacional.

## ***1.2. Los otros casos***

Veamos también los textos en particular :

### **Entre Ríos**

La Provincia reconoce al municipio en “Todo centro de población de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido...”, estableciendo además que “...será gobernado por una corporación municipal, con arreglo a las prescripciones de esta Constitución y de la ley orgánica que, en su consecuencia, se dicte por la Legislatura.” (art. 180).

Concordantemente el artículo 81, inciso 3- establece como atribución de la Legislatura Provincial, “Legislar sobre la organización de las municipalidades ... de acuerdo a lo que establece al respecto la presente Constitución.”.

A su vez , por el artículo 181 se establece que :” Los municipios serán de dos categorías, a saber : **primera**, ciudades de más de cinco mil habitantes ; y **segunda**, villas o pueblos de menos de cinco mil habitantes y más de mil quinientos, dentro de sus ejidos respectivos.”

En consecuencia :

- a) Se reconoce al **municipio** como **comunidad natural** desarrollada en un ámbito territorial definido como “**ejido**” **municipal** .
- b) El sistema territorial adoptado es el de **ejido urbano- rural** que podrá o no coincidir según su desarrollo poblacional con los límites del departamento respectivo.
- c) El régimen municipal será organizado por una “**ley orgánica**” provincial dictada por la Legislatura, que regirá uniformemente en todo el territorio provincial. Por ello los municipios no pueden dictar su propia norma fundamental para organizar su régimen local, careciendo de autonomía plena o institucional. La ley orgánica de municipios vigente es la N° 3001.

## **La Pampa**

El artículo 115 de la Constitución de la Provincia establece que “Todo centro de población superior a quinientos habitantes, o los que siendo de menor número determine la ley en función de su desarrollo y posibilidades económico-financieras, constituye un **municipio** con autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional, cuyo gobierno será ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad a las prescripciones de esta Constitución y de la Ley Orgánica. La ley establecerá el régimen de los centros de población que no constituyan municipios.”

A su vez, por el artículo 68, inc.1), se establece como atribución de la Cámara de Diputados: "Fijar *divisiones territoriales* para la mejor administración, reglando la forma ...".

De todo ello se concluye que.

a) Se reconoce al **municipio** como **comunidad natural**.

b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano-rural**.

c) A pesar de determinarse expresamente en el texto constitucional que los municipios tienen reconocida la autonomía institucional, sin embargo ello no los habilita para ejercerla dado que no pueden dictar su propia norma o **Carta Orgánica**, como en el resto de las provincias que reconocen tal atributo a sus municipios. Se rigen todos en la Provincia por la **Ley Orgánica de Municipios N°1597** y sus modificatorias.

### **Santa Fé**

Dentro del grupo de provincias que no reconocen la autonomía municipal en forma plena, al no admitir su aspecto **institucional**, Santa Fé tiene el ordenamiento constitucional más respetuoso de la misma como veremos más adelante.

Así, el artículo 106 dice :” Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como **municipios** por ley que la legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como **comunas**.

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten”

Concordantemente, el artículo 54, inc. 5º determina como atribución del Poder Legislativo, "Organizar el régimen municipal y comunal, según las bases establecidas por esta Constitución".

Conforme a todo ello tenemos que :

a) Se reconoce al **municipio** como "**comunidad con vida propia**" desarrollada en un ámbito territorial que será fijado por ley provincial y que podrá coincidir o no con los límites departamentales.

b) Se adoptaría así el sistema de **ejido urbano-rural**.

c) El régimen municipal será organizado por "**ley o leyes orgánicas**" provinciales de municipios y comunas dictadas por la Legislatura, que regirá o regirán uniformemente en todo el territorio provincial. Por ello los municipios y las comunas no pueden dictar su propia norma fundamental para organizar su régimen local.

Actualmente rigen las **Leyes Orgánicas N° 2756 de Municipios** y **N° 2439 de Comunas**.

## **Tucumán**

Se reconoce la existencia del municipio y se somete la organización de su régimen político administrativo a lo que determine o establezca la Legislatura de la Provincia.

Así el artículo 111 de la Constitución Provincial dice: "En cada Municipio, los intereses morales y materiales de carácter local, serán confiados a la administración de un número de vecinos elegidos directamente por el pueblo, que funcionará en dos departamentos... La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección, los que sólo

podrán establecerse en los centros urbanos. Podrá incluirse en los municipios una extensión urbana, y adscribirse un área de proyección rural...".

Por otra parte, el artículo 113, establece que "La ley, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Provincia, determinará las funciones a cumplir por las municipalidades, conforme a sus respectivas categorías...".

Por último el artículo 118 afirma que "Las municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones...". Sin embargo, como vimos, carecen de autonomía institucional para dictar su propia norma de organización político administrativa y, además, el mismo artículo 118 determina que sus resoluciones "se comunican a la Legislatura por conducto del Poder Ejecutivo.", lo que es concordante con la atribución de la Legislatura Provincial para "Examinar los actos de las municipalidades al solo objeto de declarar si han obrado dentro de la esfera de sus atribuciones".

Tenemos entonces que :

- a) Se reconoce al **municipio** como **comunidad natural**.
- b) Se adopta el sistema territorial de **ejido urbano- rural**, con un área de proyección .
- c) Se determina un régimen de **autarquía** organizado por una **ley provincial** y fuertemente limitada por encontrarse además sujeta al exámen político-administrativo del Poder Legislativo en forma ordinaria y permanente.

Del análisis de los textos citados en estos cuatro casos surge claramente que la reforma pendiente en estas Provincias más bien se relaciona con el ejercicio efectivo de la autonomía **institucional** que con el reconocimiento de los municipios como realidades político territoriales con vida propia.

## ***II- Los municipios y el ordenamiento territorial . Urbanismo y gestión ambiental***

### ***II.1- El ordenamiento territorial y los municipios***

Resulta útil en materia de *ordenamiento territorial* tener como una de las referencias teóricas al "Documento de Trabajo" de la Presidencia de la Nación denominado "*Reflexiones y Orientaciones para la Formulación de una Política de Ordenación Territorial*"<sup>9</sup>

Allí se afirma en primer lugar que "el objetivo de la ordenación territorial es lograr una adecuada organización de la estructura espacial, propiciando la disminución de las disfuncionalidades que obstaculizan un desarrollo mas equilibrado socialmente y ambientalmente sustentable" y que "...La ordenación del territorio implica, primariamente, una *decisión política* en el más alto nivel de la conducción del gobierno. No se trata de un tema sectorial sino de una labor de integración y de una actividad de concertación y compatibilización de medidas entre los distintos agentes e instrumentos de intervención sobre el territorio....La dimensión territorial en la acción y gestión de gobierno es, en consecuencia, una visión globalizadora del desarrollo, un corte horizontal en la administración de un país, provincia o municipio ; por ello constituye una política de coordinación e integración de los diferentes sectores y niveles gubernamentales y una herramienta mediante la cual es posible estimar los efectos derivados de las políticas sectoriales estimulando los positivos y neutralizando los indeseables...La ordenación del territorio tiene tres dimensiones principales, la **ecológica- ambiental**, preocupada por las relaciones entre la sociedad y su medio ambiente ; la atinente al **sistema**

<sup>9</sup> "Reflexiones y Orientaciones para la Formulación de una Política de Ordenación Territorial"- Documento de Trabajo- 3a versión- Presidencia de la Nación-Buenos Aires, Diciembre de 1993.

**espacial**, interactivo a su vez con el ambiental y orientado a las interrelaciones entre los asentamientos, las ciudades y las regiones en donde las redes desempeñan un rol culminante y el **sistema político**, relacionado con la administración y gestión del territorio."

Estos conceptos, propuestos desde el Gobierno Federal, enfatizan la necesidad de la formulación de una política de ordenación territorial a todos los niveles y, particularmente (entendemos nosotros), al nivel *municipal*.

Así, se expresa luego que "...Implementar una Política de Ordenación Territorial significa introducir la dimensión territorial en las acciones de gobierno, con una visión global e integradora de los múltiples procesos que se desarrollan en el espacio nacional..."

Aquí debemos señalar que, en materia de ordenamiento territorial, dos cuestiones sustantivas se nos presentan respecto de los municipios :

- a) El **sistema de jurisdicción territorial municipal** adoptado por las Provincias en las respectivas Constituciones.
- b) El **sistema de ordenamiento territorial interno** adoptado por cada municipio en ejercicio de la autonomía que se le reconozca al respecto.

a) Hemos considerado esta cuestión en el "**Primer Informe Parcial**" de este trabajo. Aquí recordaremos que existen básicamente tres sistemas :

i) Ejido **urbano** u **urbano - rural** definido según criterios diversos ( radio de prestación de servicios ; áreas de proyección urbano-rural, etc).

ii) Ejidos **colindantes**, que tienden a "municipalizar" todo el territorio provincial.

iii) Ejido **departamental**, que hace coincidir a la jurisdicción municipal con la división administrativa de la provincia .

Reiteramos que, en nuestra opinión , debería tenderse en todos los casos a la adopción del primer sistema ya que es el que se corresponde con la naturaleza y escala municipal.

b) En el ejercicio de la autonomía que se les reconozca, los municipios pueden ordenar internamente su territorio bajo la forma de **distrito único** a todos los efectos, o reconocerse **divisiones territoriales**, como **distritos vecinales**, sobre la base de zonas urbanas (barrios) o urbano-rurales, históricamente diferenciadas. Este último procedimiento puede permitir organizar el régimen electoral por distritos vecinales ; constituir el cuerpo colegiado de gobierno con representantes por distrito ; concretar una desconcentración de la actividad administrativa; organizar la participación vecinal y sectorial y realizar diversas actividades del gobierno y la administración con base en la descentralización.

Resulta obvio que la elección de uno u otro sistema dependerá de varios factores, particularmente de la morfología del territorio municipal de que se trate. Un ejemplo al respecto es el del municipio de Comodoro Rivadavia, Provincia de Chubut, que adopta en su Carta Orgánica un sistema de distritos.

Finalmente, y respecto de la relación de los municipios con el ordenamiento territorial destacamos que la otra gran cuestión a considerar es el de la **regiones intermunicipales**, que pueden constituir una expresión de la realidad territorial dentro de una provincia o abarcando zonas limítrofes de dos o más.

Al respecto, en tanto se afirme el ejercicio de la autonomía municipal se verá que son los propios municipios los que se concertarán **interjurisdiccionalmente** para concertar su gestión en un ámbito territorial que les resulta homogéneo y común.

Por supuesto que, en tanto ello implique, además, relaciones *interprovinciales*, se requerirá la intervención de los organismos pertinentes de ese nivel en lo que excediere la competencia municipal.

Pero lo que no podemos dejar de señalar es la enorme importancia que tendrá en el futuro esta cuestión que hace también al federalismo y al proceso de descentralización que el país esta concretando.

## ***II.2- Urbanismo y gestión ambiental***

Para referirnos a la cuestión urbanística en el marco de una propuesta de reforma municipal integral, y con los límites propios de este trabajo, diremos, en primer lugar que la naturaleza de la cuestión se asocia directamente con la naturaleza del municipio y la cuestión de la autonomía local.

En efecto, en materia de salud; seguridad, educación; puede hablarse de competencias concurrentes entre los distintos niveles gubernamentales, pero el **urbanismo** constituye una materia y competencia típicamente local y que justifica el reclamo de su reconocimiento como competencia *exclusiva* de los municipios.

Esto no sólo no está demás afirmarlo sino re-afirmarlo ante la confusión conceptual y práctica que ha llevado a los gobiernos provincial y federal a inmiscuirse en la cuestión vía legislativa o administrativa, regulando o restringiendo, cuando no superponiéndose, las facultades propias de los municipios y su ejercicio.

Entonces lo primero para hablar de una reforma en la materia es la recuperación de esta competencia como, en principio, de naturaleza exclusivamente municipal. Y decimos en principio porque admitimos, por ejemplo, la competencia provincial para legislar a fin de establecer *marcos*

generales de uso del suelo o de preservación [del patrimonio urbanístico provincial; etc.]

Entrando de lleno en la cuestión que aquí tratamos lo segundo que debemos afirmar es la necesidad de que cada municipio tenga su "política urbanística". Y ¿cómo se define y compone ésta?

Para contestar esta pregunta resulta útil seguir un interesante trabajo de Patricio Randle<sup>10</sup> quien señala como items de una política urbana los siguientes:

"1) **Crecimiento**:...No se puede fijar ninguna política si previamente no se establece un criterio de crecimiento (supuesto que lo acordado no sea mantenerse en un equilibrio demográfico), así como el ritmo deseado...Todo esto exige definiciones. Sin ellas no hay urbanismo posible, no hay planes ni plazos previsibles. 2) **Fuentes de trabajo**: Después de la población considerada en su aspecto global, corresponden definiciones respecto de las fuentes de trabajo que se *pueden desear y prever* para una ciudad. La gente vive donde trabaja. Es inútil perderse en consideraciones que no tienen en cuenta este principio. Por el contrario, si se lo toma como uno de los pilares del desarrollo futuro será posible contar con un indicador firme para hacer previsiones.... 3) **Especialización funcional**: Todas las ciudades cumplen un repertorio mínimo de funciones (servicios; industria; instituciones de seguridad; de transporte), pero algunas de ellas pueden prevalecer en función del rol regional que desempeña cada ciudad. A veces esta especialización está claramente acusada y es casi irreversible, pero otras puede dar lugar a un cambio de rumbo. Es imprescindible para el buen gobierno de la ciudad el tomar decisiones de fondo a este respecto. Tampoco puede haber un plan urbanístico si tamaña cuestión es dejada al azar... 4) **Espacios libres y densidades**: En este tema es fundamental

Áreas metropolitanas

fijar criterios. Aunque se acuerde que una ciudad conviene que posea distintas densidades de ocupación, inclusive la densidad cero (espacios libres), es importante optar por ciertas proporciones deseables de unas y otras de acuerdo al carácter que tradicionalmente tenga la planta urbana...Respecto de los espacios libres es preciso fijar también una proporción de modo que a medida que aumentan las zonas urbanizadas no se desnaturalice el patrón elegido. Asimismo corresponde ponerse de acuerdo sobre qué porcentaje de los espacios libres deben ser dedicados a espacios verdes para recreación. Allí se verá cuanto es el aprecio de los funcionarios por la naturaleza y la ecología.

5) **Transporte:** En este tema es necesario definirse entre dos extremos(salvo que consciente, pública y deliberadamente se opte por uno de ellos), a saber: el transporte público casi totalmente colectivo o casi totalmente privado....Un esquema vial (definido) es inexorable. Al respecto, habra que hacer opciones muy básicas con relación a si se debe hacer un esquema estructural primero y ordenar a él el resto de la red o si no conviene atarse a este criterio..."

Otros items que deberían componer la definición de la política urbanística como el **equipamiento urbano** o los **servicios** no pueden estar ausentes de la misma, pero fundamentalmente lo que nos parece es que **debe existir una política urbanística definida con la participación de la comunidad.**

A ella se debe *subordinar* el **planeamiento** tanto *físico* como de *gobierno*. En *función* de éste es que debe encararse el **sistema de vivienda** a promover y ejecutar desde el gobierno municipal ( el que debe ser respetado por la oficinas provinciales del rubro) y finalmente, *conforme a ello* es que debe determinarse el **sistema de obras y servicios públicos** con su *infraestructura correspondiente.*

---

<sup>10</sup> Patricio H. Randle. Política Urbana y Urbanismo: Revista Civilidad N° 15- Buenos Aires-1984

Rápidamente puede observarse que la metodología propuesta es casi inversa a la que se adopta cotidianamente en nuestras ciudades. por esto es que hablamos de una reforma integral y de fondo.

El tema de la participación de la comunidad en todo este proceso merecería un capítulo en sí mismo, lo que excede la naturaleza de este trabajo, pero no podemos dejar de mencionar que existen tres niveles de participación, por lo menos: el **informativo**; el **consultivo** y el **decisorio**. Podría agregarse el de la **ejecución**.

La comunidad, en tanto que vecinos o miembros de una sociedad intermedia u organización no gubernamental, tiene el derecho y el deber de participar, al menos en los dos primeros niveles al momento de definirse una política urbanística y elaborarse un plan en consecuencia.

Sería además deseable que ello se mantenga durante el proceso de ejecución de las decisiones tomadas y el desarrollo urbano constituya un proceso permanente de gestión de gobierno apoyado en la plena participación comunitaria.

### ***La gestión ambiental en los municipios***

A partir de la reforma constitucional de 1994, ha quedado definido claramente en el ordenamiento jurídico federal cuales son las competencias que le corresponden al Gobierno Federal, por una parte, y las provincias y municipios por la otra, en materia ambiental.

Así, el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional establece que :  
*"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano; equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones*

*futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, **sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.***

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos"(la negrita es nuestra).*

A partir de estos preceptos, la gestión ambiental federal se distribuye entre el Gobierno Federal y las Provincias, por una parte, y dentro de estas conforme a los respectivos ordenamientos constitucionales, en forma *concurrente* con los municipios.

Resulta evidente que el marco *regulatorio* general más bien es de competencia nacional y provincial, mientras que la *ejecución* de las políticas ambientales , así como la regulación *específica* en la materia, se ubica en el orden municipal.

También surge claramente la necesidad de una acción *interjurisdiccional* permanente tanto en la *prevención* ambiental como en la *represión* de los ilícitos contemplados como delitos y contravenciones.

En muchos casos, la causa que genera una afectación del medio ambiente no se limita a la jurisdicción de un municipio, y a veces excede la de una provincia.

Desde la perspectiva de una reforma de la gestión municipal en esta materia, diremos que la cuestión ambiental se relaciona íntimamente con la primera educación: en la familia; el barrio; la escuela primaria. Es allí donde comienza la gran batalla por la preservación de un ambiente sano y equilibrado.

En tal sentido, la primera tarea del gobierno municipal es apoyar la *acción educativa ambiental* desde sus propias bases vecinales.

En segundo término, en aquellas materias de competencia típicamente municipal, como la gestión de los residuos locales o la contaminación del transporte urbano, resulta imperioso que exista un *planeamiento estratégico*, elaborado en base a los criterios que luego expondremos, altamente participativo y que trascienda la gestión de gobierno donde se genera. Por ejemplo, la definición acerca del tipo de tratamiento de los residuos domiciliarios, no es cuestión que afecte a cuatro años de gobierno exclusivamente.

En tal sentido resulta de especial relevancia la actuación de los Concejos Deliberantes a la hora de legislar sobre la problemática ambiental.

Existen cuestiones como el impacto de la radicación industrial, desarrollada al amparo de legislación provincial o nacional; el manejo de residuos peligrosos -regulado por legislación federal- o el transporte interurbano, que requieren la armonización de políticas y legislación entre los municipios (donde normalmente se *produce* el daño ambiental), la provincia respectiva y el Gobierno Federal.

Pero, aún más, la prevención de los desastres naturales (piénsese en los recientes incendios en el Sur del país) también supone políticas interjurisdiccionales activas de carácter justamente preventivo.

Por loable que sea su existencia y esfuerzo no alcanzan las organizaciones del voluntariado para atender eficazmente un desastre ecológico, cuando falta la acción preventiva que, en el orden municipal, producirá los beneficios concretos de una más eficiente acción ante las contingencias imprevistas.

En definitiva, tanto para la preservación ambiental frente a los hechos del hombre, como los de la naturaleza, los municipios deben asumir que, si bien se trata de una materia de competencia concurrente, la ejecución de las políticas y acciones concretas se realizan en este nivel porque, como lo afirmáramos más arriba, es en el municipio donde se produce o no el daño ecológico.

En otro sentido la cuestión ambiental se relaciona también con otra materia típicamente municipal, como es el *uso de los espacios libres* como *espacios verdes o de recreación* antes que como "baldíos de especulación" o "abandono".

La calidad ambiental como bien social requiere también una acción estratégica del gobierno local en este punto al momento de la planificación física. Y esto también debe ser materia de concertación interjurisdiccional con la Provincia, en lo que a legislación acerca del *uso del suelo* se refiere.

Finalmente, un capítulo aparte merecería la cuestión de los "parques industriales", de gran auge en la actualidad. Algo diremos al respecto.

Vistos como algo deseable por los gobiernos municipales (en tanto asegurarían mayores fuentes de empleo) y por las empresas a radicarse (reducen costos de instalación y funcionamiento), no siempre aseguran mayor calidad de vida a la población.

Frente a esta cuestión hay preguntas previas por contestar, por ejemplo: ¿se admitirá la aglomeración de viviendas en propiedad horizontal allí donde

sobra el espacio, sólo porque la cercanía con el lugar de trabajo conviene a las empresas?; ¿se admitirá la creación de parques sin asegurarse los estándares de crecimiento poblacional e industrial al momento de evaluar el impacto ambiental? o bien, desde una perspectiva estratégica provincial: ¿se promoverá la creación de parques en lugar de una distribución industrial más extendida, con el riesgo de inducir migraciones internas con despoblamiento del interior de cada provincia hacia la nueva zona de aglomeración industrial?.

Y podría continuar el catálogo de preguntas que exceden la cuestión ambiental y se vinculan decididamente con las estrategias de desarrollo económico regional. Baste lo expuesto hasta aquí para demostrar el lugar de importancia que dentro de la gestión municipal corresponde a esta materia que hace a la vida mas plena de cada vecino en cada municipio del país.

### ***III- La reforma político-administrativa municipal. El planeamiento gubernativo local***

El régimen municipal supone siempre la existencia de un gobierno aunque ello no se encuentre expresamente contemplado en el ordenamiento jurídico. Muchas veces en éste se habla sólo de "*administración municipal*" o "*local*".

Sin embargo es evidente que, siendo el municipio una comunidad de familias vinculadas por la vecindad en un ámbito territorial determinado, no le basta constituir una mera "*administración de intereses locales*".

Las cosas se administran. A los hombres se los gobierna. Y para esto último es necesario, sí, una eficaz y eficiente *administración de recursos escasos* para la *satisfacción de necesidades ilimitadas*, en orden al Bien Común.

Por otra parte, el gobierno y la administración de un municipio, organizado en la municipalidad, debiera ejercer siempre las tres funciones tradicionales: *legislativa*; *ejecutiva* y *jurisdiccional*, independientemente de que efectivamente existan tres órganos formalmente constituidos y a cargo de ellas.

Esto supone también, en todo proceso de fortalecimiento y reforma de la gestión municipal, revisar los modos de *relación* entre tales órganos, a fin de promover todo aquello que contribuya a su funcionamiento armónico sin desmedro del ejercicio de sus respectivas responsabilidades.

También es conveniente recordar que, aunque a veces no se lo exprese en las normas respectivas, la **Justicia Municipal de Faltas** representa al Gobierno en su función *jurisdiccional* y, por lo tanto, no es un órgano ajeno a él.

Teniendo en cuenta lo expuesto, pensamos que ,en términos generales, todo proceso de transformación de la gestión local debería apuntar a :

- 1. Fortalecer y jerarquizar las funciones de gobierno, buscando su necesaria armonización para recuperar su rol decisivo al servicio de toda la comunidad, como gestor del Bien Común.*
- 2. Promover la participación de la comunidad de modo activo y permanente.*
- 3. Reformar y jerarquizar la Administración Pública entendida como un verdadero servicio civil local, complementario y subordinado al gobierno municipal, del que forma parte.*
- 4. Adoptar el planeamiento con sentido estratégico considerando el presupuesto como su expresión financiera y herramienta principal de la gestión.*

### ***III.1-Fortalecimiento de la gestión de gobierno***

Para alcanzar el primero de estos propósitos generales debería considerarse en primer lugar reorientar la **gestión de gobierno** a sus **finalidades específicas, liberándola de los aspectos de gestión administrativa.**

En tal sentido pareciera necesario recuperar el **Concejo Deliberante** como un órgano jerarquizado y responsable de la *representación de la comunidad*, del *contrator de los otros órganos* y de la *obra legislativa.*

Como recomendaciones prácticas al respecto creemos conveniente producir un relevamiento y reordenamiento legislativo que concluya en la elaboración del **Digesto Municipal**, asegurando su permanente actualización. Hoy esto cuenta a favor con el enorme avance de las *tecnologías de información*.

Asimismo, pensamos que resulta necesaria una *capacitación y actualización* permanente de los concejales y funcionarios del Concejo Deliberante, en el conocimiento y manejo de las modernas *técnicas legislativas* que faciliten la gestión.

Por otra parte, entendemos de vital importancia fortalecer e incrementar la *relación de la comunidad* con sus representantes en el Concejo para asegurar que la gestión de éste contemple permanentemente la realidad local, sus problemas y necesidades. Esto, más allá de la espontánea actitud al respecto de cada uno de los concejales (dirigentes políticos al fin), requiere de procedimientos institucionalizados como las "audiencias públicas", la "banca del pueblo" o los "consejos consultivos de instituciones intermedias", entre otros ejemplos de existencia actual.

Finalmente, consideramos imprescindible para el funcionamiento armónico del gobierno municipal, el mejoramiento de los mecanismos de relación y comunicación entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante. Al respecto podría pensarse en la participación, con voz, del Intendente, en determinadas sesiones del Concejo Deliberante; la de sus Secretarios en las de las Comisiones (según las áreas correspondientes); y las reuniones abiertas del Gobierno Municipal en pleno con la comunidad (audiencias públicas).

Por otra parte podrían reorganizarse las Comisiones del Concejo Deliberante y las Secretarías y Subsecretarías del Gabinete Municipal a fin de vincular las respectivas funciones y facilitar su ejercicio teniendo en consideración áreas homogéneas de gobierno.

Este propósito debería considerar criterios lógicos de política municipal fundados en los fines y objetivos que la caracterizan.

En principio pareciera evidente que conviene concretar aquella homogeneidad en tres grandes áreas : la de **Gobierno** (*Gobierno ; Promoción Social y Promoción Económica*); la de **Política Urbana** (*Planeamiento Urbano ; Vivienda y Obras y Servicios Públicos*) y la de **Administración y Hacienda** (*Administración ; Finanzas ; Organismos de Contralor Interno y Apoyo*).

Decimos áreas y no Secretarías o Subsecretarías atento a que su número dependerá de la complejidad de la escala municipal de que se trate.

Este esquema se basa en orientar la obra de gobierno mirando al *hombre y sus necesidades primarias* ; el *hábitat* y el *medio ambiente* como su entorno natural e inmediato y a los *recursos* que permiten ejercer las funciones de Gobierno al servicio del municipio como un orden urbano u urbano-rural de convivencia.

En cuanto al Departamento Ejecutivo, además de lo ya expresado con respecto a su relación con el Concejo Deliberante, la cuestión clave es la de cómo resolver adecuadamente los conflictos y problemas vinculados a la interrelación entra la gestión política y la administrativa.

### ***III.2-Promover la participación comunitaria***

Como un segundo objetivo general en lo que a la reforma político-administrativa se refiere, propiciamos promover la *participación de la comunidad de modo activo y permanente*.

La acción del vecino en reunión con los demás y en el ámbito del municipio, es una acción cívica por antonomasia que debe ser reconocida, apoyada y promovida por el gobierno local, mientras se desarrolle en el marco de la legalidad y legitimidad institucional.

Esta participación cívica y comunitaria, complementaria de aquella que tiene por objeto designar las autoridades políticas locales, o ejercitar algunos de los mecanismos de la llamada "democracia semidirecta", vendría a completar la acción de la obra de gobierno cotidiana sin sustituirla y, más bien, fortaleciendo la democracia local.

Desde el punto de vista doctrinario y del nuevo derecho provincial y municipal comparado, así como de las recomendaciones de los más altos organismos y foros internacionales, estimular la participación de las *asociaciones intermedias, organizaciones no gubernamentales o "tercer sector"*, como se las ha dado en llamar, constituye un componente sustantivo de toda propuesta de transformación y fortalecimiento del régimen municipal.

Así, es unánime el apoyo a la participación *informativa y consultiva* de estas instituciones, canalizando la acción vecinal y sectorial permanente ante el gobierno municipal y acompañando, aún críticamente, la gestión local.

En esto, y desde un punto de vista práctico, los modos concretos de participación se ajustarán a las características de cada municipio o comuna. Lo importante es que, por ejemplo, resulta absolutamente indispensable contar con esta participación al momento de elaborar el *Plan de la Ciudad*; discutir

las bases del *Presupuesto Municipal* o definir los grandes ejes del *desarrollo local*.

### ***III.3-La administración pública municipal y su reforma.***

#### ***III.3-1 Las competencias municipales en materia administrativa***

Hemos analizado esto en los capítulos 1 y 2 en el aspecto más jurídico. Recordaremos que, genéricamente, corresponde a la autonomía municipal en este aspecto :

- a) Ejercer la previsión, proyección, organización, dirección ejecutiva, coordinación y control de la legalidad y legitimidad, de todos los actos de la administración pública local, sin intervención de otros poderes superiores.
- b) Sancionar los instrumentos legales necesarios para la realización de aquellas actividades.
- c) Nombrar y remover los funcionarios y el personal administrativo.
- d) Promover la capacitación técnica de los funcionarios y el personal de la Administración Pública local.
- e) Organizar la carrera administrativa municipal y establecer los sistemas objetivos de promoción que se consideren más adecuados, salvando los derechos del funcionario y empleado público municipal tutelados por las Constituciones Nacional y Provincial.
- f) Ejercer todos los actos de administración, respecto de las personas, cosas y actividades sujetos a la jurisdicción municipal, sin perjuicio de las competencias reservadas por el orden constitucional, total o parcialmente, a la Provincia o al Gobierno Federal

Teniendo esto en cuenta diríamos que , como *principios generales*, la **organización administrativa** debiera contemplar :

- i) su conformación reducida estrictamente a las necesidades que, en materia de recursos humanos, determine un adecuado sistema de organización.
- ii) La honestidad y lealtad del personal, cuya actividad debe ser dignificada y jerarquizada tanto en las condiciones de trabajo y la adopción de un sistema de mérito como en los niveles de remuneración. Se debe promover la actividad en la Administración pública como un verdadero servicio civil estructurado sobre el necesario "cursus honorum" y prestigiado ante toda la comunidad.
- iii) El cuerpo de funcionarios superiores y los empleados públicos en general deben poseer un nivel técnico profesional suficiente respecto de las funciones y tareas asignadas como también formarse la convicción necesaria de los objetivos que sirven.
- iv) Un sistema de evaluación objetiva, control y ajuste permanente que permita asegurar la vigencia de los tres requisitos caracterizantes arriba expuestos.
- v) Finalmente, recordar la íntima relación existente entre el planeamiento, el presupuesto (que aparece como su expresión financiera), y el sistema administrativo, en tanto este debe constituir el soporte fundamental para la obtención de los objetivos explicitados en aquellos.

Pero, en definitiva , y como observación general, insistiremos en que toda reforma profunda de la administración pública (a cualquier nivel), debe tener en cuenta que la primer cuestión a resolver no es el exceso de personal (indudable por otra parte), sino la **carencia** de un adecuado **sistema de información** que constituya el sostén de la **organización** y su **funcionamiento**, con todas las consecuencias que tal carencia acarrea : ineficiencia ; desorden ;

¿ la cuestión al personal ?

posibilidades de corrupción ; mal aprovechamiento de los recursos y, en fin, incremento permanente del gasto público.

Porque ocurre que es recién cuando un buen sistema como el descripto se ha desarrollado y aplicado, que corresponde abordar el problema del número de personal el que, por otra parte, de resultar excesivo, debe resolverse en el marco de la transferencia gradual al sector privado ,lo que debiera darse como consecuencia de una buena política de promoción y apoyo al desarrollo local.

Una segunda cuestión a afrontar consiste en que la complejidad de las cuestiones de gobierno, particularmente al nivel municipal (caracterizado por el incremento de la demanda cotidiana en la satisfacción de necesidades públicas, como también por el requerimiento creciente de contar con un "staff" técnico adecuado), ha *invertido* la relación de subordinación entre el titular del gobierno y la administración pública en los medianos y grandes municipios.

En efecto, o bien se abandona el planeamiento como instrumento estratégico (y por lo tanto la conducción del proceso de toma de decisiones), o bien queda en manos del nivel administrativo.

Se produce así un intercambio de roles entre los niveles político y administrativo, ya sea por delegación de la decisión en los cuadros administrativos, o por transferencia de la carga administrativa hacia el nivel político.

Todo esto supone resolver otras dos cuestiones : la *definición* de tales niveles y la existencia de una *carrera administrativa* como eje de la propia organización burocrática. A ello nos referiremos también enseguida.

Como tercera observación general cabe destacar que otra cuestión decisiva a resolver es la sustitución fáctica que se produce de las *ordenanzas* (verdaderas leyes) por los *actos administrativos*, lo que aumenta el poder real

de la burocracia, antes que el del titular del Departamento Ejecutivo ( como en general se cree en estos casos).

Como resumen de estas observaciones y otras que podríamos desarrollar más extensamente, puede afirmarse que el problema real de la administración pública es la resultante de los siguientes factores :

- a) La inexistencia de un servicio civil de mérito estructurado en una carrera administrativa fundada en criterios objetivos de selección y promoción
- b) La tendencia a omitir la aplicación de las técnicas de organización y método o, mas modernamente de reingeniería de los sistemas administrativos, y la falta de adecuados sistemas de información municipales.
- c) La falta de racionalidad en los procedimientos
- d) La defectuosa aplicación y asignación de los recursos humanos.
- e) La ausencia de personal capacitado e idóneo y la transferencia del mismo al sector privado por la falta de estímulo y de una adecuada política de jerarquización.
- f) La inexistencia de una clara delimitación de las funciones entre los niveles político y administrativo
- g) La inexistencia de controles adecuados que impidan la deshonestidad y el cohecho
- h) La "feudalización" de los distintos sectores de la administración, consolidados como verdaderos grupos de poder "estancos", conectados siempre con intereses externos y ajenos al propio gobierno.

En síntesis, existe en la administración pública un problema **cuantitativo** pero, fundamentalmente, la grave cuestión a resolver, es su déficit **cualitativo**.

### ***III.3.2-Elementos para una reforma administrativa municipal***

Expuesto el diagnóstico y principios generales en la materia, el propósito ahora consiste en aportar algunos elementos que contribuyan al diseño estratégico de la reforma administrativa, al nivel municipal, advirtiéndole que ellos deberán, en todos los casos, someterse al procedimiento de ajuste conforme a la escala municipal en la que se actúe.

Es decir no olvidar que, particularmente al nivel municipal, las correcciones de escala son esenciales.

Como bien lo señalan diversas tendencias modernas en la materia, que en este punto convergen, la Administración Pública es la organización compleja de las funciones auxiliares de la obra de gobierno, a la cual debe subordinarse en todo momento, tanto en la planificación estratégica de la gestión, como en la definición de los objetivos.

La ejecución del Plan de Gobierno, exige el apoyo consistente y eficaz de una organización administrativa caracterizada por:

- i)* Un adecuado sistema de recursos humanos, en base a la carrera de mérito
- ii)* La organización de consistentes sistemas de información a los que se le aplique adecuadamente la moderna tecnología de información.
- iii)* La adopción de adecuados procedimientos acordes con las características particulares de la escala municipal de que se trate. Con circuitos administrativos simples; ágiles y documentados.
- iv)* Con sistemas de evaluación y seguimiento por indicadores objetivos correctamente seleccionados.

v) Con un diseño en línea con las características de los sujetos que se relacionan administrativamente con la Administración Local ( contribuyentes; proveedores; etc.)

Veremos algunos de estos aspectos en particular.-

### ***A- La estructura orgánica***

Su diseño adecuado constituye un principio básico para la organización administrativa.

El mismo debe tratar de asegurar armonía y racionalidad en la división del trabajo, precisas delimitaciones de funciones, evitando la superposición de las mismas, como aconsejan los especialistas.

Al respecto, resulta de gran importancia la distinción entre los cargos de nivel político y aquellos denominados de "planta permanente".

Siguiendo también criterios técnicos, debería destinarse al personal permanente las unidades orgánicas hasta el nivel directivo inclusive, quedando para el nivel político los cargos extraescalafonarios.

Por otra parte, también aparece como fundamental la correcta elaboración del Manual de Organización que contenga los organigramas de cada unidad de trabajo en funcionamiento y la descripción precisa de las respectivas Misiones y Funciones. Como recomendación de la experiencia debemos agregar que el manual debería ser conocido por todo el personal y encontrarse a disposición del público.

### ***B. Personal***

Hemos anticipado que la organización de la **carrera administrativa municipal**, fundada en el *sistema de mérito*, constituye la clave para una

reforma profunda de la administración pública en general y, por supuesto, de la municipal en particular.

Carrera administrativa que debe asegurar al personal *permanente* debidamente ingresado, capacitado y evaluado, el derecho a la estabilidad y "adecuada remuneración, calificación vinculada al rendimiento antes que a criterios de evaluación subjetivos, y ascensos en la escala jerárquica por sistemas de selección que impidan el favoritismo".<sup>11</sup>

A ello debemos agregar que toda reforma que aspire a producir transformaciones consistentes y permanentes deberá, al par que introducir los mismos, concretar un **plan de capacitación** adecuado de todo el personal, que no solo mejore cotidianamente su nivel de desempeño, sino que además, incorpore en los hábitos y la cultura administrativa de los protagonistas directos de aquellas transformaciones, el sentido y naturaleza de las mismas.

### ***C.Procedimientos***

Esta es la tercera cuestión central a afrontar.

Muchas veces se subestima la misma y otras se la trabaja con demasiada independencia de las dos cuestiones anteriormente citadas.

Ambos criterios conducen al fracaso. Es necesario que el diseño de la *carrera* administrativa y la *capacitación* del personal más una adecuada *estructura orgánica* se acompañen de los adecuados **procedimientos** que corresponden a la escala municipal de que se trate.

En particular, respecto de los procedimientos, su racionalización debe apuntar siempre a que sean simples y ágiles.

---

<sup>11</sup> Mario Meneghini. Op. cit



Por otra parte se recomienda *uniformar* las normas para la *elaboración* y *diligenciamiento* de los proyectos de ordenanzas, decretos y resoluciones.

Otra cuestión decisiva en este punto es el *manejo de expedientes*.

En primer lugar resulta indispensable que " los trámites más comunes de cada municipio estén regulados mediante un *cursograma* o una instrucción escrita que fije de manera clara qué oficinas deben intervenir, la secuencia de los pasos y el plazo máximo que debe demorar el trámite de cada etapa. Se sugiere el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, para la confección de informes, contestación de notas y otras gestiones comunes que no tengan expresamente establecido otro término"<sup>12</sup>

Por otra parte resulta indispensable que todos los procedimientos sean conocidos por el personal, al nivel que le corresponda y las normas que los regulan se encuentren a disposición del público.

#### ***III.4- El planeamiento de gobierno municipal. El presupuesto como su expresión financiera***

Todo plan supone por lo menos dos elementos constitutivos : una idea a realizar y el conjunto de mecanismos, elementos o medios necesarios para materializarla. Pero el punto esencial es la elección de un objetivo y la aprehensión clara del desenvolvimiento de la acción. Así, la finalidad domina a la idea de plan ya que la suma de detalles no constituye un plan.

Por el contrario, el plan municipal (que es el que nos interesa en este caso), debe estar conformado por los objetivos políticos y sociales que permiten ordenar los detalles.

---

<sup>12</sup> Ibidem

Por todo esto es que el plan constituye una herramienta clave de la gestión política e impone la necesidad de definir los modos de participación de la pluralidad social en pos de objetivos comunes que le corresponde proponer.

El plan no suprime las responsabilidades e iniciativas de personas y grupos participantes en la acción comunitaria sino que las reúne y orienta hacia un objetivo común. El resultado obtenido en cada caso es la consecuencia tanto de la aplicación del plan como el conjunto de acciones no previstas derivadas del libre accionar de individuos y grupos.

Por tanto el planeamiento supone siempre una comunidad sana y dispuesta al compromiso de la participación para alcanzar objetivos comunes concretos.

Del mismo modo el planeamiento supone también que los cuadros de la administración tengan la convicción necesaria respecto de los objetivos del gobierno al que deben servir.

Resulta obvio que el planeamiento al nivel municipal se vincula estrechamente con el **ordenamiento territorial** y los objetivos de la **política urbanística**. En tal sentido es que puede uno referirse al planeamiento *físico*. Pero conviene aclarar que la utilidad del planeamiento como método racional para alcanzar determinados objetivos no se restringe a su aplicación para el logro de las metas definidas en materia de urbanismo sino que se puede y *debe* extender a la política de gobierno en su conjunto. Olvidar esto ha conducido muchas veces a desaprovechar las ventajas que esta herramienta puede aportar para la realización de la obra de gobierno.

Conviene insistir en que sólo una deformación conceptual ha llevado a entender que toda planificación significa coartar o suprimir libertades. Por el contrario, es a través del correcto planeamiento gubernativo que se puede

promover armónicamente el conjunto de las fuerzas sociales en pos de objetivos comunes que sí corresponde sean definidos por el responsable del gobierno municipal, a partir de la observación de la realidad local y con el concurso de la *participación vecinal y comunitaria*.

En otro sentido el planeamiento debe ser, una y otra vez , reivindicado como una herramienta política , por lo tanto íntimamente vinculado al proceso de toma de decisiones y la existencia de adecuados sistemas de información que expresen la realidad y necesidades concretas de la comunidad.

En esto debe además destacarse como aspecto negativo a considerar el divorcio entre el nivel político y el "staff" técnico en la materia. Como consecuencia del mismo, o no se planifica o se planifica sin respeto por la realidad.

De allí que el proceso lógico : interacción entre la comunidad a través de la participación de los vecinos e instituciones, y el gobierno municipal para la fijación de los objetivos permanentes, y posterior recurrencia a las técnicas respectivas para ordenar el proceso más adecuado a fin de alcanzar los mismos, se ve generalmente trastocado.

El plan municipal no debe ni puede ser el producto de una oficina técnica de planeamiento, ni el conjunto más o menos ordenado de decisiones voluntaristas de una mayoría circunstancial que gobierna la comunidad, sino un proceso de diálogo y reflexión común y permanente entre el gobierno y la comunidad, ajustado luego, en cuanto al método del proceso para alcanzar los objetivos fijados, por los niveles técnicos de la administración local.

Finalmente debemos destacar que el plan de gobierno municipal no solamente contempla la mejor aplicación de recursos escasos a la satisfacción

de necesidades ilimitadas, sino que debe tender a postular desde el consenso un orden urbanístico determinado y un proyecto común de desarrollo local.

En cuanto al **presupuesto** mucho se ha dicho y escrito acerca de su naturaleza y utilidad. Particularmente adherimos a aquellas concepciones que lo consideran mucho más que un "subsistema" del Sistema de Administración Financiera, en este caso municipal.

En primer lugar, el presupuesto debería expresar siempre *en términos financieros* el conjunto de decisiones que integran, como objetivos, el plan de gobierno del municipio.

Por otra parte, para evaluar los innumerables usos que se pueden hacer de este instrumento, y las posibilidades que brinda, es fundamental analizarlo como un "sistema de información" de múltiples aplicaciones, como veremos más adelante.

#### ***IV-los municipios y el sistema de administración tributaria***

Dentro de todo programa de reforma municipal resulta ineludible considerar con rango principalísimo la cuestión de la administración tributaria vinculándola además con la posibilidad de constituir un sistema de coordinación financiera federal amplio.

Ahora bien, antes de entrar a considerar esta cuestión debemos señalar algo que no escapará a cualquier observador atento. Se trata de la confusión reinante en la terminología tributaria municipal, como se ha señalado acertadamente por parte de numerosos especialistas y ya desde hace décadas.

En efecto, no hay ni en la doctrina ni en la legislación tributaria comparada, criterios, conceptos y términos uniformes en la materia.

Así, se admite llamar *impuesto* a lo que debería denominarse *tributo*, o *tasa* a lo que constituye claramente un *impuesto*, o , généricamente, *contribuciones* a lo que también representa el concepto de *tributo*.

Este intercambio casi absurdo de los términos tradicionales de la ciencia tributaria en la mayoría de las constituciones provinciales, leyes orgánicas y cartas municipales, así como en las ordenanzas dictadas en su consecuencia, no contribuye a encarar ordenada y prácticamente la cuestión de la reforma municipal en materia de administración tributaria, porque , en cada caso ¿ de qué estamos hablando?

Ejemplo de todo lo anterior lo encontraremos en el Capítulo IV de este estudio, donde nos referimos en detalle a los recursos municipales.

Para manejarnos entonces con un criterio ordenador tomaremos también en este caso la definición recogida por el Dr. Benedicto Caplán en su tradicional trabajo ya citado.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Caplán, Benedicto- Finanzas Municipales-CICAP-OEA, Pag.25

Conforme a ella:

Entendemos por *impuesto* a la "Prestación pecuniaria que un ente estadual exige imperativamente de los contribuyentes sin contraprestación determinada".

Entendemos por *tasa* a "la retribución que un ente estadual exige imperativamente de un contribuyente por la prestación de un servicio público determinado o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública".

Finalmente, entendemos por *contribución especial de mejoras* a la "prestación pecuniaria que un ente estadual exige imperativamente por la valorización experimentada en bienes inmuebles con motivo de la ejecución de obras públicas".

Como lo recuerda acertadamente este autor, "El mejor sistema (financiero) fracasará con una administración deficiente...La creación de nuevos tributos no es el camino obligado para obtener mayores ingresos. El mejoramiento de la recaudación es otra alternativa"<sup>14</sup>. Texto escrito en 1971 y que mantiene rigurosa y dramática actualidad.

Es que estamos convencidos de que el sistema federal de coordinación financiera si algo debe aportar a futuro es justamente un nuevo esquema de administración tributaria integrada (o al menos concertada), que permita contar con otra alternativa distinta al incremento de la presión fiscal.

Como problema general tenemos entonces, desde nuestro punto de vista, la necesidad de coordinación entre municipios, provincias y gobierno federal, a fin de incrementar los ingresos vía una más eficaz y eficiente administración tributaria.

---

<sup>14</sup> Idem ant., pag.27

En particular, los problemas que observan los especialistas a nivel específicamente municipal, también desde hace décadas, siguen siendo los mismos: *identificación del contribuyente y del territorio; cumplimiento cooperativo de sus deberes; contralor del sistema; gestión del sistema y coordinación con los niveles superiores.*

Considerémoslos en particular.

#### **A) Identificación del contribuyente y del territorio.**

Resulta obvio que lo primero que debe asegurar una eficaz administración tributaria es la identificación del contribuyente como sujeto pasivo del sistema. Pero, además, la metodología adoptada para ello debe contemplar el ingreso permanente de los nuevos datos, sean los que correspondan a altas y bajas como a modificaciones. Esto, a pesar de las herramientas que hoy pone a disposición la moderna tecnología de información, apenas se concreta adecuadamente en algunos municipios. Es poco todo lo que una efectiva reforma municipal pueda encarar y proponer al respecto.

No basta con confeccionar el padrón municipal de contribuyentes. Hace falta adoptar el sistema adecuado a la realidad local que corresponda, y que permita su actualización automática y permanente.

En tal sentido, es aquí donde se observa la necesidad de respetar el principio de *unidad de gestión*. La Dirección de Rentas Municipal (o como se la denomine), no puede constituir una "isla" dentro del Gobierno y la Administración local. Por el contrario, debe formar parte esencial del *Sistema de Información Municipal*, base de todo proceso de toma de decisiones.

Pero, a la par del conocimiento preciso de los contribuyentes locales, resulta indispensable la *información territorial*. No solamente porque el territorio constituye un elemento esencial del municipio y forma parte de la

estructura de muchos tributos sino porque, además, complementa el manejo integral del comportamiento fiscal de los vecinos o ciudadanos.

En relación con ello aparece la necesidad de un registro efectivo y actualizado de la *propiedad inmueble* y sus usos, lo que constituye básicamente el llamado "*catastro*".

Se ha dicho, y lo repetiremos aquí con convicción, que el establecimiento de un *sistema catastral* requiere la dedicación sostenida de las autoridades y funcionarios; la adecuada capacitación del personal e importantes inversiones en tecnología aplicada, pero los beneficios consecuentes para la gestión de gobierno y el desarrollo de la comunidad son múltiples.

En primer término, un catastro que establezca los límites y el valor de las parcelas y determine al contribuyente responsable de pagar los tributos que las gravan, configura la base del sistema de imposición territorial.

Pero además el catastro "*fiscal*", por sí, no es garantía de un buen nivel de ingresos. Como lo hemos adelantado, requiere de su diseño y actualización permanente.

Por otra parte, un catastro *legal* actualizado soporta adecuadamente, desde el punto de vista de la información, el desarrollo del "mercado inmobiliario" y la actualización y regularización dominial.

Asimismo, la prestación de los servicios esenciales a la comunidad encuentra en el llamado "*catastro de usos múltiples*" un gran aliado.

El reordenamiento urbano; el tendido de redes; los proyectos de infraestructura para el desarrollo, en general, se encaran de modo muy diferente si se cuenta con esta herramienta a disposición.

Particularmente hoy las modernas tecnologías de información han generado los "sistemas de información geográfica" que constituyen un elemento esencial para el planeamiento estratégico municipal.

En función de esto es que los expertos recomiendan comenzar por un catastro "legal", en el cual se determina el título de propiedad y características del inmueble, para luego utilizarlos como soporte de los otros usos, *incluido* el fiscal.

Desarrollaremos este punto más extensamente en los próximos capítulos. Aquí agregaremos que conviene, entonces, conceptualmente, distinguir: "*catastro*"; "*catastro legal*"; "*catastro fiscal*"; "*catastro de fines múltiples*" y "*sistema de información sobre tierras*". *geográfico*

Para lo que aquí interesa, adoptaremos la siguiente definición de "*catastro fiscal*", utilizada por los organismos internacionales: Es el registro de la información necesaria para la imposición de impuestos sobre la propiedad, que incluye entre otros datos la ubicación y el valor de la parcela, como así también las construcciones y/o mejoras realizadas sobre ellas. A menudo la información no tiene la precisión requerida para un catastro legal. Con frecuencia se identifica al ocupante de la parcela con fines tributarios y no se trata de determinar la identidad del titular dominial.

Por otra parte, la utilidad del catastro con fines fiscales se extiende a las tasas que se establecen por servicios prestados a los inmuebles y a las contribuciones especiales de mejoras.

## **B) Cumplimiento de sus deberes por parte del contribuyente.**

El cumplimiento voluntario de sus deberes por parte del contribuyente constituye la piedra angular de un buen sistema de administración tributaria.

Claro que conseguir tal objetivo supone la convergencia de distintos factores tanto fiscales como extrafiscales. Particularmente ello tiene que ver con la simplicidad de los instrumentos tributarios, el grado de presión fiscal, la situación económica local y la percepción que tiene el contribuyente respecto del buen uso de los fondos públicos por parte del gobierno local.

Y es cierto que todo ello puede verificarse más fácilmente a nivel municipal que en el orden provincial o nacional.

Sigue siendo cierto que la inmediatez fisco-contribuyente (que se verifica cotidianamente en el municipio), coadyuva especialmente a los objetivos de cualquier propuesta de una mejor administración tributaria.

De allí que en la perspectiva de una administración tributaria federal, la descentralización de ella con base municipal sigue siendo una propuesta más que atendible.

### **C) Contralor del sistema**

Más allá del grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, que caracterice a cada municipio, la eficaz organización del contralor del sistema constituye otro de los pilares de una eficaz y eficiente administración tributaria.

Y en primer lugar el contralor es apropiado si resulta suficientemente *disuasivo* de la evasión - y aún de la elusión -, por parte del contribuyente.

Así se recomienda en los textos clásicos, sin que por ello hayan perdido vigencia que la *verificación* y *auditoria* permanentes aseguran este efecto deseado.

A ello siempre se oponen las dificultades administrativas, financieras y hasta legislativas para contar con un cuerpo de inspectores y verificadores adecuado.

A nivel municipal es el mismo argumento que se utiliza respecto del Cuerpo de Inspección General.

Y en ambos casos la respuesta es la misma: con inteligencia y ejemplaridad es posible compensar la falta de recursos y de un adecuado marco legal. Aquí no hay recetas únicas. Sí vale destacar que no habrá reforma de la administración tributaria exitosa sin el factor humano debidamente resuelto. Para ello los recursos son importantes pero no determinantes. Mucho más lo es la convicción en torno a los objetivos buscados y, por sobre todo, una estrategia clara y definida.

#### **D) Gestión del sistema y coordinación con los niveles superiores**

Cuando, como en nuestro caso, en un Estado coexisten tres sistemas tributarios distintos, la coordinación tanto respecto de lo normativo como lo atinente estrictamente a la gestión constituye una condición esencial para el funcionamiento de aquellos en el marco federal.

En primer lugar ello responde a que los *principios constitucionales de la tributación* no se proyectan únicamente sobre la gestión o administración tributaria del Gobierno Federal, sino también sobre el nivel provincial y municipal. Este, a su vez, es enmarcado por los principios constitucionales provinciales que pudieran complementar lo dispuesto por la Constitución Nacional.

Pero, por otra parte, como bien lo señala Joan Martín I Queralt<sup>15</sup>, existen otras dos razones que tornan imprescindible la coordinación en esta materia.

En primer término la necesidad de conseguir una "*óptima asignación de los recursos públicos*" y seguidamente, la "*conveniencia de evitar el incremento de la presión fiscal indirecta*". A ello agregamos en nuestro caso, la imperiosa necesidad de *armonizar la gestión* en particular respecto de algunos tributos, como el impuesto inmobiliario, respecto de los cuales la dispersión o superposición de esfuerzos entre los niveles de gobierno provincial y municipal es casi patológica y sólo facilita la evasión creciente.

¿necesita justificar el impuesto inmobiliario?

Resulta claro que hoy el país no admite un grado mayor de presión tributaria ni el dispendio de recursos escasos. Por otra parte también resulta evidente que el incremento del ingreso público, a todos los niveles, depende casi exclusivamente de una mejor administración tributaria.

Por ello, y para los municipios en particular, la *coordinación interjurisdiccional* es inevitable e ineludible.

Coordinación que debería comenzar por discutir el diseño de sistemas comunes de identificación del contribuyente; continuar por la unificación de catastros; compartir los costos operativos del sistema y la formación, capacitación y aprovechamiento de los recursos humanos y, sin lugar a dudas, introducir en la discusión en torno a la distribución de las competencias tributarias y los nuevos sistemas de coparticipación federal y provincial, la cuestión de la administración tributaria como el componente que permitirá "agrandar la torta" para asegurar la redistribución que todos reclaman. No nos escandaliza la idea de una Administración Federal de Ingresos Públicos, donde

×

<sup>15</sup> Joan Martín I Queralt- La Coordinación de la gestión Tributaria-en "la Coordinación Financiera- Barcelona 1984 Edición de la Generalitat de Catalunya- España.

lo "federal" no esté dado por la referencia a los tributos que justifican su existencia, sino por estar compuesta por los tres niveles de gobierno.

Entendemos que todo esto puede contribuir a encontrar la salida, desde la base municipal, a la crisis generada por la brecha creciente entre recursos y gastos en el sector público.

## ***V-La gestión presupuestaria municipal y su coordinación con la gestión provincial***

Señalábamos en el punto III de este Capítulo, al referirnos al plan de gobierno que "... el presupuesto debería expresar siempre *en términos financieros* el conjunto de decisiones que integran, como objetivos, el plan de gobierno del municipio."

Y recordábamos que "... como lo enseña Orlando Braceli<sup>16</sup>, "el presupuesto es un instrumento que puede tener una multiplicidad de usos.

Uno de ellos , que hoy se le adjudica, es el de *sistema de información integrado*.

Para evaluar los innumerables usos que se pueden hacer de este instrumento y las posibilidades que brinda, es fundamental analizarlo como un sistema de información." y, así, considerar al presupuesto como "herramienta de política económica"; como "expresión de las políticas públicas"; como "herramienta para medir eficiencia y productividad de los recursos"; como "instrumento para producir transformaciones estructurales"; como "determinante del sistema contable"; como "instrumento asignador"; como "integrador de los niveles de gobierno" y, por supuesto, y como lo anticipáramos ", en tanto que "expresión del plan de gobierno"."

Esta consideración del presupuesto como eje de la gestión de gobierno y herramienta fundamental para un correcto y eficiente sistema de toma y ejecución de decisiones, nos parece decisiva para encarar una reforma municipal con esperanzas

---

<sup>16</sup> Orlando Braceli- La Política económica, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional"- Facultad de Ciencias Económicas- Universidad Nacional de Cuyo.

de producir realmente cambios sustantivos en el modo de gobernar y administrar.

Porque, en primer lugar, como también se admite hoy en día, discutir las transformaciones del gobierno -a cualquier nivel-, supone responder a **tres preguntas** claves que implican una concepción del mismo: *¿Qué actividades debe realizar?*; *¿Quién decidirá respecto de ellas y en orden a su ejecución?* y *¿Dónde se las va a desarrollar?*.

A ello se debe agregar que, por existir tres niveles de gobierno, y un cuarto, la **región**, (de relación interjurisdiccional), la coordinación entre ellos resulta esencial para que pueda aspirarse a un razonable nivel de éxito en las transformaciones propuestas, dado el alto grado de interrelación entre las competencias de los distintos niveles lo que nos lleva, asimismo, al tema de la *descentralización* y la *integración* de las acciones de gobierno, al que nos hemos referido en capítulos anteriores.

Particularmente nos interesa aquí la cuestión de la gestión presupuestaria municipal y su coordinación con la gestión provincial.

Al respecto, toda reforma con características tales como las que venimos planteando, exige una clara distribución de competencias entre ambos niveles de Gobierno, lo que permitirá contestar racionalmente la primera de las tres preguntas planteadas.

Esta determinación, acerca de las actividades, que en general se deciden mantener como incumbencia total o parcial del Estado y luego, en particular, se expresan como de rango provincial o municipal, normalmente se encuentra en la propia Constitución de la Provincia, como hemos visto en el Capítulo I.

Sin embargo en el orden de la realidad ello a veces no manifiesta una coincidencia exacta.

Por lo tanto, la primer cuestión a resolver tiene que ver con la correcta distribución o redistribución (según el caso), de competencias entre cada Provincia y sus municipios para asegurar la base consistente de cualquier propuesta de coordinación de gestión presupuestaria y, por ende, de gobierno.

En segundo lugar, definidos los roles de gobierno , los municipios (al igual que las Provincias) deben contar con un adecuado *Sistema de Información*.

Esto resulta esencial también para producir la más importante de las reformas, a saber, aquella que transforma el *proceso de decisiones* de gobierno y asegura su eficaz y eficiente ejecución.

Sin un adecuado sistema de información no se conocen las *necesidades* (siempre *ilimitadas*), que deberán ser atendidas con *recursos escasos* como ya señaláramos.

Sin un adecuado sistema de información se gobierna *desde la oferta* y no *desde la demanda* de los bienes y servicios públicos y, por ello, se asignan recursos casi "a ciegas".

En este aspecto la cuestión a resolver tiene que ver con el correcto *diseño* de los sistemas de información, especialmente con la ayuda de las modernas tecnologías de información.

Así, los sistemas *informáticos* deben estar al servicio del los sistemas de información y no a la inversa como ocurre a veces.

Finalmente, determinadas las competencias y diseñado un correcto sistema de información, debe también tenerse en cuenta que las necesidades se manifiestan en el *territorio*.

Este es por lo tanto un componente estratégico de cualquier programa de reforma municipal que pretenda, a su vez, integrarse en una transformación provincial.

Porque no hay dos municipios iguales y, en muchos casos, el territorio hace la diferencia.

Teniendo clara la respuesta a estos tres interrogantes, toda reforma que se apoye sobre la transformación de la gestión presupuestaria como expresión del plan de gobierno, con sentido estratégico, exige un relevamiento prolijo de la situación de cada municipio y de su ubicación en el contexto provincial que, al menos, conteste, entre otros, los siguientes interrogantes:

**a) Sobre el "*estado de necesidades*":**

- ¿qué bienes y servicios públicos se demandan en forma expresa o potencial, desde dentro de la propia jurisdicción, y desde los municipios vecinos?
- ¿cómo se distribuye esta demanda territorialmente dentro de la jurisdicción municipal y, fuera de ella, en los municipios vecinos ?
- ¿cómo se responde hoy a esta demanda, con qué grado de productividad del gasto y qué nivel de calidad de las prestaciones?
- ¿qué recursos se recaudan; quién los recauda, y como se afectan a la satisfacción de las necesidades demandadas?
- ¿cómo se coordina la actividad de gobierno de la Provincia en la jurisdicción municipal, con la que corresponde a ésta; cuánta superposición del gasto se verifica?

b) Sobre el "*estado de la organización municipal*"

- ¿se decide en base a un sistema de información?
- ¿se decide desde la oferta o desde la demanda de los bienes y servicios públicos?
- ¿cuál es el nivel de capacidad de gestión autónoma teniendo en cuenta la calificación de sus funcionarios y personal?
- ¿qué tecnologías de información se aplican y de qué manera?

Es recién entonces a partir del conocimiento de la situación municipal que puede discutirse el tema de las competencias; su eventual reasignación; el ejercicio de los respectivos ordenes de autonomía y los grados de complejidad que plantea la reforma en concreto.

Visto esto mismo en el orden de la coordinación financiera, resulta que todo lo expuesto constituye el presupuesto indispensable para determinar qué recursos se reconocen a cada nivel; cómo se administran los mismos y cómo se asignan a la satisfacción de las necesidades definidas como de competencia provincial o municipal.

En definitiva, estamos hablando de modificar el proceso de toma y ejecución de decisiones del gobierno municipal, a fin de asignar los recursos a la satisfacción de las necesidades (expresadas por un correcto sistema de información de base territorial), coordinando las competencias propias de los ordenes de autonomía municipal y provincial.

Para esto, la gestión presupuestaria, que nos parece -como lo anticipáramos- mucho más que un subsistema del Sistema de Administración

Financiera, conforma el eje de reforma y transformación alrededor del cual deberían proponerse todas las acciones concretas.

Ahora bien, no toda gestión presupuestaria, metodológicamente, se alinea con esta perspectiva de la reforma posible que estamos propiciando.

Por ello, y muy resumidamente, expondremos los lineamientos básicos de aquella que nos parece más consistente y compatible con los objetivos propuestos, y es la resultante de un permanente trabajo de investigación efectuado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, por el equipo dirigido por el Lic. Orlando Braceli<sup>17</sup>

Con ello entendemos que se completa esta parte de la propuesta en los límites previstos para este trabajo.

En primer lugar, señala Braceli que " El presupuesto es un instrumento que puede tener una multiplicidad de usos. Uno de ellos, que hoy se le adjudica, es el de *sistema de información integrado*.

Para evaluar los innumerables usos que se pueden hacer de este instrumento, resulta necesario, como también anticipáramos, considerarlo en tanto que " sistema de información". La mayor o menor cantidad de potenciales usos, y su mayor o menor excelencia, en cada caso, dependerá de su concepción como sistema de información. Por ejemplo:...(para considerar) el presupuesto como *instrumento para producir transformaciones estructurales* (sólo se podrá alcanzar tal objetivo) si el proceso de formulación y la estructura obligan a explicitar o discutir el *qué hacer, quién, dónde y cuánto*, previo al proceso de asignar los recursos....".

---

<sup>17</sup> Braceli, Orlando. Ibidem ant. y "Los límites a la evaluación de las políticas públicas". Universidad Nacional de Cuyo- 1997.

Al tipificar, entonces el presupuesto como sistema de información, lo hace a partir de las variables que el mismo incluye y que tienen directa relación con la mayor o menor consistencia de las decisiones que se toman y su correspondencia con las demanda reales de la comunidad.

Entiende el autor citado que, con tal criterio, podrían distinguirse al menos ocho tipos de presupuestos según la cantidad de variables que incluyan.

Así tendríamos:

**Tipo 1.** Dos variables: "*insumos*" (¿qué compra?) y "*responsable*" (¿quién gasta?).

**Tipo 2.** Tres variables: se agrega "*destino*" (¿para qué gasta?).

**Tipo 3.** Cuatro variables: se agrega "*territorio*" (¿dónde se gasta?).

**Tipo 4.** Cinco variables: se agrega "*procesos*" (¿cómo se hace?).

**Tipo 5.** Seis variables : se agrega "*producto*" (¿cuánto se hace?).

**Tipo 6.** Siete variables: se agrega "*necesidades insatisfechas*" (¿cuántos necesitados no atendidos?).

**Tipo 7.** Ocho variables: se agrega "*necesidades absolutas*" (¿cuántos necesitan?).

**Tipo 8.** Diez variables : se agregan "*necesidades reveladas*" (¿cuántos expresan la necesidad?) y "*capacidad instalada*" (¿cuánto se puede producir?).

Como puede observarse, a partir del tipo de información de que se dispone, encontramos presupuestos que incluyen variables sólo *financieras* o *financieras y reales*.

Por otra parte, insistimos en que el presupuesto tradicional asigna recursos *desde la oferta*, partiendo exclusivamente de variable *financieras*,

mientras que en la propuesta que venimos analizando, se asigna *desde la oferta o la demanda* a partir de variables *financieras y reales*.

Así, entonces, los presupuestos de los tipos 1; 2; 3 y 4 asignan *desde la oferta* en base a variables *financieras*; el tipo 5 asigna *desde la oferta* pero en base a variables *financieras y reales* y los tipos 6; 7 y 8 lo hacen a partir *de la demanda* contemplando *ambas variables*.

Resulta indudable que los presupuestos más complejos y de dos variables no sólo aseguran una mayor eficacia en la asignación de los recursos y en la productividad del gasto, sino que constituyen las vías más idóneas para la coordinación financiera con el gobierno provincial, a partir de la posibilidad de integrar presupuestos.

Esto último que propiciamos no al nivel legislativo, ya que vulneraría la autonomía municipal, sin embargo puede darse en la práctica en la medida que los sistemas de información que constituyan los presupuestos de ambos niveles se encuentren efectivamente integrados.

Así resultará posible mantener un ajuste permanente sobre el ejercicio efectivo de las respectivas competencias; sobre la administración tributaria integrada y en definitiva respecto del mejoramiento permanente en la provisión de los bienes y servicios públicos.

## ***VI- El gasto social y la descentralización con base municipal***

Hemos sostenido en el **Capítulo I** que la descentralización en un Estado Federal no puede constituir sino la devolución de competencias que corresponden constitucionalmente a las Provincias y Municipios, y que habían sido absorbidas ilegítimamente por el Gobierno Federal, o bien la delegación de aquellas que le corresponden a éste último.

Por otra parte es indudable que el llamado "***gasto social***" se ha confundido con "***asistencia social***" que es un concepto muy distinto al de "***promoción***" o "***desarrollo social***", como también hemos advertido en los capítulos anteriores.

En tal sentido resulta obvio que dentro de nuestra organización federal, la *asistencia social* , como "***emergencia social***" debe ser asumida como competencia por todos los niveles de gobierno, aunque parece conveniente que se centralice la administración y se descentralice la ejecución con base municipal. Por caso podríamos tomar el ejemplo de las inundaciones que afecten a una región del país.

Pero lo que también debería resultar obvio es que el "desarrollo social" se realiza ineludiblemente ***desde lo local***.

Es a partir de la actividad de los gobiernos municipales como *promotores del desarrollo local* que podrá aspirarse seriamente a una mayor *productividad* del llamado gasto social en este sentido preciso.

Este será el tema de la última parte del presente estudio. Aquí simplemente efectuaremos algunas reflexiones introductorias a la cuestión que reflejan nuestra perspectiva respecto de la misma.

En 1996 el ***Informe Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)***, al caracterizar el crecimiento económico patológico

que se nos aparece claramente en esta etapa de globalización, señala que los elementos que configuran tal caracterización son:

- Crecimiento **sin empleo** ( falta de participación en la economía).
- Crecimiento **sin equidad** ( mala distribución del ingreso).
- Crecimiento **sin raíces** ( falta de arraigo de la población).
- Crecimiento **sin voz** (escasa participación comunitaria).
- Crecimiento **sin futuro** ( falta de sustentabilidad del desarrollo).

El hecho de que en todos estos puntos lo que aparece comprometido no es el crecimiento sino otros aspectos esenciales del desarrollo humano y de la vida social, pone de manifiesto que los desequilibrios sociales no obedecen estrictamente a factores vinculados con la producción de bienes, sino con otras cuestiones más vinculadas a la *distribución territorial, sectorial y social* del crecimiento.

Por ello, una estrategia de aplicación de recursos escasos a la promoción y el desarrollo social, desde el sector público,- que no se trate estrictamente de "asistencia en situación de emergencia social"-, supone otro enfoque acerca del crecimiento y la distribución de la riqueza.

En tal sentido, no creemos que sea correcto hablar sólo de los "excluidos del sistema" que deben ser atendidos por "redes de contención social".

Todo ello forma parte de la "asistencia".

De lo que debemos hablar es de la *promoción social a partir del desarrollo integral de la persona y las familias*.

Y en este sentido es que el concepto de *desarrollo social* como *desarrollo local*, adquiere toda su dimensión.

¿Porque dónde sino en el municipio es que puede concretarse un conjunto de acciones que respondan al crudo diagnóstico de los organismos internacionales?

Resulta indudable que la macroeconomía es necesaria. Baste pensar en el mantenimiento de la convertibilidad o en el nivel de las tasas, o en la definición de determinados marcos regulatorios para la prestación de servicios públicos esenciales.

La presión tributaria; el nivel de las tarifas de los servicios o de la tasa de interés, son problemas nacionales, a no dudarlo, y no se resuelven desde la política local.

Pero la posibilidad de ampliar la participación de las pequeñas y medianas empresas en la actividad económica nacional; la generación de ahorro interno con la consiguiente posibilidad de constituir mercados de capital regionales ; el arraigo de los capitales locales y el trabajo humano; la participación comunitaria y la posibilidad de un desarrollo autosustentable, exigen, suponen y requieren del municipio como su escenario natural para concretarse.

Es en tal dirección, por la coordinación de los programas nacionales , provinciales y municipales desde la base local, que puede aspirarse a otro enfoque del gasto social que nos saque del estricto y estrecho campo del "asistencialismo".

Sobre esto nos extenderemos en el próximo capítulo.

## Capítulo 7

### EL DESARROLLO LOCAL

#### *I- El desarrollo social como desarrollo local. Participación de los municipios en la economía provincial y nacional.*

Como lo anticipáramos en capítulos anteriores, dentro del contexto de reformas provinciales y municipales en que se encuentra empeñada la Argentina, puede afirmarse que, tanto la *gestión político-administrativa municipal* como el *desarrollo local*, aparecen como objetivos a alcanzar antes que expresiones de transformaciones ejemplares.

Dentro de las cuestiones consideradas como prioritarias por el Gobierno Federal, se destacan las reformas que debieran concretar las **provincias** y los **municipios** para producir una transformación efectiva de los **gobiernos locales** y constituirse en eficaces **promotores del desarrollo social**.

Ambos temas resultan estratégicos para el interés nacional y han sido, además, especialmente considerados por los organismos internacionales en las últimas negociaciones que se han celebrado con funcionarios del Gobierno Federal.

Si algo se puede observar, respecto del modo en que se han encarado ambas cuestiones, esto es la idea de que son temas que pueden promoverse y atenderse independientemente el uno del otro.

Es más, todavía se ha manejado en forma disociada la promoción de las transformaciones en las provincias, de las que podrían concretarse en los municipios.

*procurst. fund. políticas.*

Entonces, lo primero que debe afirmarse es que el **desarrollo social** es, ante todo, **desarrollo local**.

Que el **desarrollo local** debe encontrar en el **gobierno municipal** su principal **promotor**.

Que el **gobierno municipal**, para ello, debe ser un verdadero **gobierno** y no sólo una eficiente **administración** de servicios a la comunidad.

Y, por último, que la **transformación de los gobiernos municipales** sólo puede concretarse plenamente en el marco de una auténtica **transformación provincial**.

El concepto básico, pues, en el que debería apoyarse toda estrategia en la materia puede enunciarse así:

**El federalismo, como nuestro modo propio de organización nacional, se expresa naturalmente en una descentralización de base municipal, armonizada en las provincias, que constituye el soporte imprescindible para un efectivo desarrollo social.**

En este marco, una verdadera **descentralización de base municipal** es el soporte imprescindible para el **desarrollo social** desde lo local.

Esto implica reconocer en el **gobierno municipal** el rol de **promotor de este desarrollo**, más allá de su función como administrador de servicios locales.

En definitiva, implica afirmar que existe una íntima relación entre **autonomía y autosuficiencia local**, y que ambas se ordenan a la satisfacción de las necesidades de la **familia** arraigada en un ámbito territorial determinado.

Todo lo expuesto lleva a concluir que una estrategia de transformación y fortalecimiento del sector público municipal es (o debiera ser), al mismo tiempo, una **estrategia para el desarrollo local**.

Ello supone **integrar** los aspectos **político; institucional; jurídico; administrativo; fiscal; económico; social y urbanístico**.

Así, la reforma del **gobierno** y la **administración** municipal debe ser una reforma integrada **vertical y horizontalmente**.

**Verticalmente** por su inserción en una **estrategia provincial** que relacione *interjurisdiccionalmente* las acciones para asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos comunes.

**Horizontalmente** por la coordinación *territorial* de carácter *intermunicipal* y la coordinación *sectorial* de los objetivos político-institucionales, fiscales y socio-económicos.

No se trata, por lo tanto, de fortalecer la gestión institucional, o de dotar de infraestructura o equipamiento al municipio ( lo que ha caracterizado; en general, a los programas de reforma municipal), sino de producir un **reordenamiento integral del gobierno y la administración municipal** asegurándole los medios necesarios en esta etapa, para su orientación a la **promoción del desarrollo local**.

Pensamos que es a partir de una estrategia que contemple criterios o pautas como los descriptos, que podrá ordenarse eficazmente, además, la asignación de los recursos destinados al desarrollo social, y aún al denominado "**gasto social**", con base municipal.

Pero, profundizando un poco más estos conceptos, diremos aquí que hay tres aspectos que debieran caracterizar al municipio y la vida municipal para destacar: la *autonomía*, la *autosuficiencia* y el *arraigo*.

Si existe un objetivo común para todos los municipios, éste es sin duda el de promover el desarrollo local, en el marco de la autonomía, para favorecer el arraigo de las familias que, en torno a la vecindad, constituyen la comunidad municipal.

Ahora bien, ya hemos anticipado un concepto de desarrollo social como desarrollo local, pero qué decir específicamente de este último término?

En primer lugar creemos que por desarrollo local no debe entenderse solamente *crecimiento socio-económico*, sino también un desarrollo urbanístico al servicio del hombre, que permita alcanzar y mantener un adecuado nivel de *calidad de vida* de la población, favoreciendo la promoción social.

Por desarrollo local entendemos también el *progreso educativo y cultural* necesario para colaborar con aquellas finalidades.

El desarrollo local, así entendido, supone realizar la justicia social *desde la base comunitaria* que representa el municipio y, por lo tanto, debe constituir una preocupación permanente del *gobierno municipal*, correspondiendo su reconocimiento como *competencia del municipio*.

Esta aspiración encuentra dos grandes problemas que aparecen como marco restrictivo en la materia: la *centralización político-administrativa* -rechazada en los discursos y modificada en el marco legal, pero vigente en la práctica de las relaciones interjurisdiccionales-, y la *amenaza de quiebra de las economías regionales*.

Esto último que afecta gravemente a nuestros municipios , provincias y regiones, tiene causas identificadas que persisten a pesar de las profundas transformaciones que se han operado en la economía nacional. Ellas son, particularmente: la *concentración económica* en perjuicio de las economías regionales; la *oligopolización* de algunos sectores importantes de la economía nacional, en detrimento de las pequeñas y medianas empresas y de las cooperativas; la *terciarización* que privilegia artificialmente los servicios por sobre la economía primaria y secundaria lo que, si bien constituye un fenómeno propio de la globalización y los cambios económicos mundiales, no deja de constituir un sesgo crítico para las economías regionales, y finalmente, el *cuentapropismo* creciente y la subsistente "*economía informal*" que aparecen como única alternativa a la desocupación, contribuyendo con ello al desarraigo de la familia, como consecuencia de la inestabilidad laboral y la relocalización permanente del empleo "real".

En este contexto, así como la vigencia efectiva de las autonomías municipales y provinciales sigue siendo la respuesta a la centralización de cada día, el *desarrollo local* es el camino para superar el cuadro crítico en materia socio-económica , pero complementando el crecimiento con una nueva *política urbanística* y un *acción educativo-cultural* absolutamente imprescindibles.

En definitiva, es necesario promover la existencia de una *política de desarrollo local* como *instrumento del gobierno municipal*.

Dicha política de desarrollo local requiere una estrategia que combine adecuadamente a la realidad de cada municipio, cinco cuestiones:

a) La reforma del *gobierno municipal* para asegurar la vigencia efectiva de la autonomía local.

- b) La **educación** en su aspecto orientado a la elevación y cualificación del trabajo humano, recordando que la familia y el municipio constituyen los primeros ámbitos formativos.
- c) El **trabajo** ,promovido y protegido como dimensión trascendente de la persona y requisito natural para el arraigo del hombre a su comunidad.
- d) El **capital**, como fruto del ahorro local, orientado a la inversión productiva y asociado a la educación y el trabajo para el desarrollo.
- e) La **participación** de los agentes naturales del desarrollo (familias; asociaciones educativo-culturales; asociaciones socio-económicas, PYMES; cooperativas; mutuales; asociaciones vecinales y comunitarias), en la elaboración y ejecución de esta política de desarrollo local.

Todo ello implica concretamente: una política de coordinación financiera que reconozca las competencias municipales en la materia; la posibilidad de constituir fondos de desarrollo zonales o intermunicipales; la autorización para el funcionamiento de la banca local de promoción y fomento; la libertad para la definición de los planes de desarrollo y reordenamiento urbanístico; la posibilidad de orientar la educación primaria y técnica hacia la creación de las nuevas fuentes de trabajo; la captación del ahorro local y su orientación a la inversión productiva; la libre integración y fortalecimiento de las relaciones intermunicipales como sostén de la economía provincial y regional.

Esta política de desarrollo local es la real alternativa al llamado "ajuste inevitable" de provincias y municipios. Es, por otra parte, como veremos enseguida, el presupuesto imprescindible para una justa y exitosa integración regional tanto en el orden nacional como supranacional.

## II. Los municipios y la cuestión regional.

La región existe o no, constituye una realidad natural que la ley o el planificador no pueden forzar.

La región, la vida regional, constituyen una dimensión vital del hombre en sociedad y expresan fundamentalmente la relación social, cultural y económica espontánea de comunidades histórica y políticamente consolidadas: el municipio; la provincia; el Estado Nacional.

Así, la región expresa particularmente un modo de relación esencial en el marco del federalismo de cooperación y concertación.

Desde esta perspectiva, la región configura el ámbito decisivo para fortalecer las partes, lo diverso, desde lo pequeño a lo más complejo, por aplicación del principio de subsidiariedad, convergiendo hacia lo uno, respetando las libertades locales y contribuyendo a la realización del bien común.

En otro sentido la región se presenta como una realidad natural de *homogeneidad interna* localizada en un medio *heterogéneo*. Esto resulta evidente en la *región intermunicipal, zona o comarca*.

La *gran región* donde los elementos históricos, geográficos, socio-económicos y culturales permanecen pero expresados con menor intensidad, exhibe en cambio una tendencia a homogeneizar posiciones político institucionales para relacionarse así de modo más favorable y fortalecido respecto de la Nación en su conjunto.

Es cierto que las regiones cambian a través del tiempo su delimitación natural. Como todo hecho vital la región es dinámica. La evolución del transporte y las comunicaciones más el alto impacto de la innovación tecnológica contribuyen a ello.

Sin embargo, como realidad es permanente ya que expresa un inevitable ámbito de relación político socio-económico y cultural.

La delimitación regional, más que un problema técnico constituye un desafío político arquitectónico para alcanzar el justo equilibrio.

En esto, tanto ha sido negativo el criterio de la *escuela francesa* de erigir a la región en paradigma, como los intentos de la *demarcación regional científica* que terminaron una y otra vez en la frustración operativa.

Es difícil y compleja la delimitación regional. Lo es como la vida misma, pero que sus límites naturales varíen constantemente no puede llevar a concluir en su inexistencia. Porque la vida regional es expresión de la vida humana, donde se entremezclan los vínculos de la sangre y los de la tierra.

Desde siempre, la región implica integración y ésta requiere equilibrio el cual, a su vez, exige solidez en lo propio para asegurar la justicia en la relación integrativa.

Cuando el marco regional es de carácter *supranacional*, la integración supone más que en ningún caso la coherencia y solidez interna como requisito indispensable para el éxito del proceso asociativo, en este caso, sin mengua de los intereses plurales propios de una organización federal.

Expuesto lo anterior, diremos que considerar al *municipio* en la región supone en primer término tratar de echar luz acerca del concepto mismo de *descentralización* sobre el cual algo ya hemos adelantado en capítulos anteriores.

Si por *descentralización* se entiende *delegar* poder de decisión y *asignar* capacidad de desarrollo propio, evidentemente también es posible "crear" y "planificar" la región como un ámbito donde, a través de dicha

"descentralización", se distribuyen y asignan arbitrariamente, desde un "centro", los roles y funciones territoriales.

Ahora bien, si por descentralización entendemos reconocer *derecho a la decisión* para ordenar y promover un modo propio de desarrollo socio-político y económico, por parte de municipios, provincias y regiones el enfoque es totalmente diverso.

El *municipio*, realidad primaria, configurará expansivamente la *región intermunicipal*. Estas y las provincias, como realidades superiores se concertarán en *grandes regiones* las que, a su vez, buscarán un equilibrio en el contexto nacional. Esto es lo propio del federalismo, y así lo ha receptado la reforma constitucional de 1994 que, en su nuevo artículo 124, contempla expresamente la competencia de las provincias a fin de "*crear regiones para el desarrollo económico y social...*", lo cual supone una realidad preexistente que deberá respetarse.

En el contexto regional el municipio con ejercicio de su autonomía plena tiene un rol esencial. es el sujeto primario del proceso de concertación que caracteriza a la región misma.

Los llamados "polos de desarrollo", por ejemplo, se asientan concretamente en el ámbito de tal o cual municipio, generan su influencia por las relaciones intermunicipales y caracterizan el perfil de cada región respecto de otras identidades regionales.

### ***III- Los municipios en el proceso de integración regional del MERCOSUR***

Cuando hablamos de integración regional *supranacional* encontramos dos tipos de municipios:

- a) Los ubicados en áreas de frontera con los países vinculados.
- b) Los ubicados en otras provincias.

Respecto de los segundos, los efectos generalmente son indirectos y se vinculan con las políticas macroeconómicas nacionales que se ajustan en función de la integración.

Los primeros, en cambio, plantean mayor complejidad de análisis.

En efecto, en primer lugar existen siempre relaciones previas, también de carácter *regional*, entre municipios de los diversos países involucrados en áreas de frontera. Dichas relaciones se verán siempre afectadas, en sentido negativo o positivo, por el mismo proceso de integración, según como sea encarado.

En segundo lugar, son precisamente los municipios ubicados en dichas áreas los que exhiben primariamente las asimetrías típicas de estos procesos de integración y, por lo tanto, toda corrección de ellas supone recuperar los equilibrios primeramente donde las mismas se producen.

Así, el municipio en área o zona de frontera debiera asumir el rol más activo, con el apoyo de los niveles superiores, en las políticas que tiendan a compensar las asimetrías emergentes.

Otra vez observamos que es *desde* el municipio pero *con* la provincia y el Gobierno Federal, que conviene encarar cuestiones tan complejas como las que se plantean en el marco de integración comunitaria.

Aplicando todo lo anterior al caso particular del MERCOSUR y teniendo en cuenta las características de éste tenemos que , en primer término, ellas implican:

- a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países signatarios.
- b) El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a terceros Estados o agrupamientos de Estados.
- c) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes.
- d) El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes a fin de lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

De estos objetivos comunitarios citados, tres de ellos implican directa o indirectamente un rol de importancia para el municipio:

- a) La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos que impacta particularmente (a favor o en contra) de los municipios ubicados en áreas de frontera de los Estados Partes.
- b) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.
- c) La armonización legislativa (especialmente en materia tributaria), supone que previamente se ha consolidado, conforme a nuestra organización federal, el proceso adecuado de coordinación fiscal y económica entre el Gobierno Federal, las Provincias y los Municipios.

Al respecto, el proceso de descentralización y transferencia de servicios, el llamado Pacto Fiscal y las actuales propuestas para el desarrollo de las economías regionales constituyen el marco propicio para la definición de las

políticas y la sanción de la legislación consecuente, que preserve y armonice en el orden interno los intereses de las distintas jurisdicciones como paso previo a la discusión en el seno del MERCOSUR.

Las asimetrías a eliminar en esos casos se relacionan íntimamente con las estructuras económicas y financieras nacionales las que, a su vez, presentan hoy el desafío de la integración federal y la superación de los desequilibrios internos.

Considerando todo ello, resulta obvio que los municipios se verán directa o indirectamente involucrados en todo proceso de integración regional aún cuando éste se limite, como es el caso, a la constitución de un Mercado Común.

En tal sentido, debemos reiterar, a modo de conclusión en este punto, que los dos aspectos que adquieren en la cuestión la mayor relevancia son:

- 1.El rol activo del municipio en los procesos de integración regional supranacional ni debe prescindir del contexto y la participación provincial y nacional. Esto en salvaguarda de la integridad de los intereses federales.

- 2.Las políticas y acuerdos concretados por el Gobierno Federal con los demás Estados Partes supone la participación previa de Provincias y Municipios en el diseño de aquellas en el nivel federal, previendo los efectos directos e indirectos de las relaciones en el contexto internacional comunitario sobre todas las jurisdicciones de la organización federal. En particular, por las implicancias sobre nuestras economías regionales, hay un extenso campo para un rol creciente del municipio como polo de desarrollo local y ámbito primario para alcanzar los equilibrios necesarios previos a la superación de las asimetrías propias del proceso de integración regional en el MERCOSUR.

En este aspecto recomendamos especialmente profundizar un estudio acerca del rol de las *ciudades intermedias* en Provincias que forman parte de las áreas de frontera.