Overall characteristics of Argentina's Municipal Sector

- Angel Vaca[1] - Horacio Cao[2]

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA

1.1. Condición jurídica del Municipio según la Constitución Nacional

Hasta hace relativamente poco tiempo, algunos autores consideraban a los municipios como entidades autárquicas o delegaciones del gobierno provincial. A su vez, en el ámbito del derecho constitucional las opiniones estaban divididas entre una mayoría de autores partidarios de la autonomía municipal y quienes se oponían a esta posición.

Esta discusión se apoyaba en la escueta mención que el tema municipal tenía en la Constitución Nacional de 1853. Así, su artículo Nº 5 establecía que las constituciones provinciales debían contemplar entre otros elementos, un régimen municipal.

Esta mención sobre los municipios fue complementada por el artículo N° 123 en la Constitución de 1994. En el mismo se establece que las provincias deben garantizar la autonomía municipal, como así también regular "... su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero".

Pero, aún a partir del principio de autonomía municipal consagrado en este artículo, conviven dos situaciones diferentes: "a) la competencia se encuentra limitada por las leyes orgánicas provinciales y b) el reconocimiento de poderes a los municipios para dictar sus cartas orgánicas, lo cual implica un mayor grado de delegación" (Cassagne, 1996).

Podría plantearse que el status jurídico de las municipalidades dependerá de las formulas que hayan adoptado y adopten en el futuro las constituciones provinciales, con el agregado de que deberán partir necesariamente del reconocimiento de las prerrogativas mínimas indispensables que posibiliten el desarrollo del gobierno municipal en el marco de sus cometidos tradicionales.

Este status jurídico puede definirse como de "...una autarquía amplia, hasta arribar a una autonomía plena, expresada en lo institucional, cuando se las faculte para dictar sus propias Cartas Orgánicas, o una autonomía semiplena, en tanto no se les asigne esta atribución" (Casas, 1995).

Sin embargo, aún en el caso de autonomía, debido a que los poderes de los municipios se encuentran siempre sometidos al poder constituyente provincial, se trata de una autonomía relativa o de segundo grado, frente a la de las provincias que revisten una indiscutible jerarquía política de mayor entidad.

---

1 Licenciado en Administración, Economista de Gobierno.

2 Licenciado en Ciencia Política, Administrador Gubernamental, Doctorando Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Esta diferencia se basa fundamentalmente en que, dentro del esquema Nación Provincia previsto en el sistema federal de la Constitución Nacional, existen poderes originarios que han conservado las provincias, de acuerdo a lo expresado por el Artículo Nº 121 y el principio de la autonomía provincial expresamente sostenido en los Artículos Nº 122 y Nº 123.

Por el contrario "...en los Municipios no existen poderes originarios ni reservados y, por lo general, la atribución de sus competencias funcionales ha sido materia de la ley provincial y no de los poderes constituyentes provinciales que se han limitado a enunciaciones genéricas, como la relativa a la autonomía y al reconocimiento de la facultad de dictar sus propias cartas orgánicas" (Cassagne, 1996).

1.2. Clarificación de términos a utilizar: gobierno local, departamento, localidad[3]

Es bastante común en el uso cotidiano o en el desarrollo de trabajos sobre la temática utilizar indistintamente diferentes términos que, de acuerdo al contexto, significan cosas diferentes. En particular es necesario ser muy cuidadoso porque el ordenamiento de régimen municipal es prerrogativa provincial, y de jurisdicción en jurisdicción se encuentran situaciones diferentes.

Es que la falta de una clarificación de los términos a utilizar puede producir conceptualizaciones confusas y muchas veces, genera inconsistencias en la información que se analiza o procesa.

Como corolario de esta situación, y hasta tanto no logre imponerse un lenguaje común, es imprescindible en trabajos dedicados al tema clarificar la cuestión jurídico – conceptual y aclarar el sentido en que se usan términos no definidos desde la normativa vigente. Por otro lado, y paralelo a este desbroce conceptual, se aprovechará esta sección para ir describiendo algunas características salientes de la organización municipal.

En este sentido a lo largo de este trabajo, y sin tomar posición sobre temas que en muchos casos tienen importantes implicancias jurídicas, salvo que se haga una salvedad expresa, cuando hablemos de Municipios o Gobiernos Locales (GL) nos estaremos refiriendo a todas aquellas instituciones públicas – estatales que:

- Son reconocidas como tales por el ordenamiento jurídico vigente
- Son organizaciones estaduales de tercer nivel, esto es, reconocen como instancias superiores únicamente al nivel Nacional y Provincial.
- Contienen los siguientes elementos a) gobierno (propio o como delegación provincial), b) ordenamiento jurídico, c) población, d) territorio.

En general se intentará utilizar la denominación "Gobiernos Locales" **(GL)** ya que en algunas provinicias conviven organizaciones estaduales de tercer nivel denominadas "Comisiones de Fomento", "Junta Vecinal", etc. con otras denominadas "municipios", por lo que la utilización de este último término puede llevar a confusión.

[3] Buena parte de este acápite, inclusive algunos ejemplos, fueron tomados de INDEC, Julio 1998.

Con respecto al último punto, es importante detallar que los GL pueden responder a dos modalidades de determinación territorial (Hernández, 1984):

- Por un lado tenemos los "departamentos" (denominados "Partidos" en la Provincia de Buenos Aires), que se caracterizan por tener bajo su responsabilidad un área geográfica, la que puede incluir diferentes áreas urbanizadas dispersas, zonas rurales, etc. Modalidades de este tipo encontramos en las Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y Buenos Aires, en donde la "departamentalización" cubre por completo la superficie territorial provincial.
- Los GL son gobiernos de ciudad, esto es, administran el casco urbano de un pueblo, el área rural circundante no tiene pertenencia municipal.
- Situaciones mixtas, que partiendo de contornos urbanos prevé la ampliación de competencias.

Bajo estas dos últimas lógicas, se observan provincias que no tienen definitivamente trazados algunos límites geográficos de los gobiernos locales, existiendo algún nivel de litigiosidad.

En lo que respecta al concepto "localidad", debe destacarse que en la República Argentina **no son un nivel estadual,** sino una delimitación física de una población en base a algún criterio. Por ejemplo a partir del censo nacional de población y vivienda de 1970 se utilizó el criterio de "delimitación física de las localidades" en consecuencia, se definía como "el área comprendida por una envolvente que rodea en toda su extensión una mancha urbana continua". Estas configuraciones son dinámicas y con el transcurso del tiempo tienden, en general, a expandirse como consecuencia de la incorporación de nuevas construcciones de viviendas (INDEC, 1998).

En el lenguaje vulgar, los términos localidad y municipio tienden a usarse como sinónimos. También se suele confundir con localidad a un pueblo, una ciudad, un barrio, un loteo, una villa de emergencia, etc. La localidad es visualizada como "una superficie geográfica difusa, de difícil delimitación y muchas veces asociada a algo más pequeño que la ciudad o pueblo" (INDEC, 1997)

Otra acotación importante que debe hacerse tiene que ver con el concepto "departamento". En este sentido se hace notar que todo el territorio nacional está dividido en departamentos, los que, **salvo en los citados casos de Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan, no son delimitaciones de niveles de estado.** De todas formas debe resaltarse la importancia y el uso frecuente de esta división geográfica, como espacio de planficación regional, ámbito de división de secciones electorales, etc. La relación entre Departamentos y Municipios en cada provincia se detalla en el cuadro Nº 1.

Cuadro Nº1
Municipios y Departamentos por Provincia

Provincias	Municipios	Departamentos	M/D
G.A.C.B.A.	---	21	---
La Rioja	18	18	1,0
Mendoza	18	18	1,0
San Juan	19	19	1,0

Buenos Aires	134	134	1,0
Tierra del Fuego	3	2	1,5
Catamarca	34	16	2,1
Santa Cruz	18	7	2,6
Corrientes	65	25	2,6
Salta	60	23	2,6
Santiago del Estero	71	27	2,6
Chaco	68	24	2,8
Chubut	45	15	3,0
Neuquén	57	16	3,6
La Pampa	79	22	3,6
Jujuy	60	16	3,8
Formosa	37	9	4,1
Misiones	75	17	4,4
Río Negro	75	13	5,8
Tucumán	112	17	6,6
San Luis	64	9	7,1
Entre Ríos	251	16	15,7
Córdoba	427	26	16,4
Santa Fe	363	19	19,1
Total	2153	529	4,1

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros

En el cuadro se presenta a nivel de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires la cantidad de municipios y depatamentos. Como se puede ver, cuatro provincias (La Rioja, Mendoza, San Juan y Buenos Aires) con igual cantidad de departamentos y municipos. El resto de las jurisdicciones presenta siempre un mayor número de municipios, con extremos para esta relación en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

1.3. Algunos casos posibles

Dentro del territorio nacional nos encontramos con diferentes combinaciones en las que intervienen estos conceptos:

1.3.1. Coincidencia municipio - departamento o partido

Un municipio abarca de manera exhaustiva la superficie de un departamento, este caso se denomina “municipio - departamento” y ha sido adoptada por Buenos Aires, Mendoza, San Juan y La Rioja. Hacia el interior del “municipio – departamento” conviven diferentes localidades o poblaciones dispersas, que pueden tener (o no) delegaciones municipales, una suerte de cuarto nivel de estado.

Es el caso del Departamento de Pergamino (Buenos Aires) que contiene la ciudad cabecera, sede del gobierno municipal (llamada también Pergamino) y otras poblaciones o localidades (Rancagua, Manuel Ocampo, La Violeta, etc.) y población rural dispersa.

1.3.2. Departamento dividido totalmente entre diferentes GLs

En este caso dos o más GLs abarcan totalmente la superficie de un departamento, o sea que la suma de las superficies de los GLs coincide con la superficie departamental.

Los Municipios de Sastre, San Jorge y El Trébol y las Comunas de Castelar, Las Petacas, Landeta, Piamonte, María Susana, Carlos Pellegrini, San Martín de las Casas, Traill, Cañada Rosquín, Casas, Los Cardos, Colonia Belgrano y Las Bandurrias forman parte el departamento San Martín en la Provincia de Santa Fe.

1.3.3. Departamento con varios GLs que no lo ocupan totalmente

Otro caso se presenta cuando al igual que en el anterior dos o más GLs abarcan en forma no exhaustiva la superficie de un departamento y el resto del territorio departamental no posee ningún gobierno local legalmente constituido. En consecuencia esta parte del territorio se encuentra directamente bajo la órbita del gobierno provincial.

Esta situación se puede observar en la provincia de Entre Ríos donde el Departamento de Tala continente los municipios de Maciá, Rosario del Tala y Gobernador Mansilla y las comunas de Altamirano Sur, Arroyo Cle, Durazno, Estación Solá, Gobernador Echagüe, Guardamonte, Las Guachas y Sauce Sur. Todos estos no agotan la superficie departamental y el excedente no está cubierto por ningún tipo de GLs.

1.3.4. Departamento que contiene parcialmente a un municipio

Es el caso de GLs cuya superficie está repartida en dos departamentos diferentes. Sólo se sabe de algunos de estos casos en la Provincia de Córdoba.

1.3.5. Aglomerados Urbanos: los “Gran …”

Se cita este tipo de conformación pues es muy usual en la presentación de informacion estadística; la encuesta permanente de hogares, por ejemplo, se realiza sobre los 27 principales conglomerados urbanos de todo el país.

Se trata de áreas correspondientes a más de un gobierno local o departamentos de distintas provincias. Al tener estas localidades más de 100.000 habitantes reciben el nombre de aglomerados y se los denomina anteponiendo “Gran” al nombre de la localidad principal.

Por ejemplo en la Provincia de Tucumán, el Aglomerado Gran Tucumán comprende la totalidad del Municipio San Miguel (que coincide con la totalidad del departamento de Capital), parte del Municipio el Manantial del Departamento Lules, parte del Municipio Yerba Buena del Departamento Yerba Buena, parte del Municipio Las Talitas, del Departamento Tafí Viejo y parte de los Municipios de Alderetes y Banda del Río Salí del Departamento Cruz Alta.

2. INSTITUCIONES Y FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS

2. 1. Que funciones para los diferentes niveles de gobierno

Existen un apreciable desarrollo teórico acerca de las ventajas y desventajas que genera descentralizar o centralizar el ejercicio de una función. En términos generales puede decirse que la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, se basa en los siguientes criterios (González Cano, 1995):

a) Particularización de los servicios
b) Economías de Escala
c) Efectos de derrame

Realizar actividades centralmente crea ventajas de escala y captura externalidades, pero al costo de imponer políticas comunes a población con diferentes preferencias y prioridades. Existe un trade – off entre estas tendencias (Banco Mundial, 2000).

El argumento clásico a favor de la descentralización es que incrementa la eficiencia y la responsabilidad del gobierno, ya que está más cerca de los votantes siendo más fácil penalizarlo y además le es más fácil saber que quieren los votantes.

Los Municipios tienen la ventaja de generar la posibilidad de que las prestaciones y los costos puedan ser determinados por los grupos directamente interesados. Precisamente el hecho de que los beneficios de los servicios municipales se limitan esencialmente a los habitantes del ejido municipal, es lo que permite que los mismos puedan decidir sobre el tipo y nivel de prestaciones a recibir y de cómo se financiará el costo de los servicios.

La forma en que se descentraliza a menudo determina el éxito o no de la descentralización. Descentralizar implica cambiar el sistema de gobernancia, estableciendo nuevas instituciones políticas, fiscales, regulatorias, administrativas. Es una tarea que siempre termina generando consecuencias políticas (Banco Mundial, 2000).

Descentralizar no es bueno o malo per se. Una descentralización exitosa mejora la eficiencia y la responsabilidad del sector público. Cuando es mala amenaza la estabilidad política y económica y es un factor de disrupción en la calidad y cantidad de los servicios públicos. Se argumenta que el éxito de la descentralización está en respetar los citados criterios de nivel óptimo de descentralización y, en el caso de realizar transferencia de funciones, producirlas bajo el marco de un adecuado diseño que respete las peculiaridades y capacidad organizacional del nivel receptor.

La descentralización de las funciones de gasto puede conseguir beneficios apreciables en términos de bienestar. Los recursos estatales pueden distribuirse con mayor eficiencia si la responsabilidad de cada tipo de gasto público se asigna al nivel de gobierno que mejor representa a los beneficiarios de los respectivos reembolsos (Ter-Minassian, 1997).

La descentralización puede ser costosa si el resultado es servicios por debajo de su nivel normal, ya que esto puede mermar la productividad y la perspectiva de crecimiento de la economía a largo plazo (Ter- Minassian, 1997).

2. 2. Las instituciones municipales y el desmonte del estado interventor

La finalización de la gesta emancipadora en América Latina no tuvo como correlato inmediato la constitución de Estados Nacionales. Dado que la sociedad civil aun no había adquirido el carácter de "sociedad nacional" con anterioridad al surgimiento del Estado, este tuvo un peso decisivo en la formación de la nación. Es con esta impronta que se conforma una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado Central.

Este proceso centralizador, que se mantuvo al menos hasta mediados del siglo XX, tuvo en el caso Argentino notas características dada la forma federal que adoptó el estado. Esta situación significó para nivel estadual (provincias) una continua disminución de su capacidad organizacional y de sus funciones, como así también una creciente subordinación ante el estado nacional. A su vez las provincias reprodujeron hacia los municipios orientaciones y acciones similares que la jurisdicción nacional inducía en ellas. En resumen, los gobiernos locales quedaron limitados a una dinámica marginal y más bien dependiente del impulso central, ya que las provincias, salvo honrosas excepciones, tuvieron poco interés en su desarrollo.

Este modelo, con un bajo nivel de coordinación de tareas entre los tres niveles de gobierno, fortaleció las burocracias centrales en detrimento de las instituciones locales acotando su desarrollo tanto en lo político como en lo técnico - funcional. En suma, puede decirse que los municipios hasta el final del llamado Estado Interventor (mediados de los '70) tuvieron una estructura pre-burocrática, originada en su limitado campo de acción y en un desarrollo embrionario de sus funciones administrativas y de sus sistemas de gestión. (La Serna, 1992).

Este proceso fue parte de que a nivel mundial se montó sobre la base de una concepción de participación determinante, activa y necesaria del estado en la vida política, social y económica de cada país. La descentralización es una de las respuestas a la crisis de este estado y a su papel omnipresente, planificador, regulador, de control, empresario, etc. (Brewer Carías, 1998).

Es que independientemente de las características propias de cada país y de cada estado, en el mundo occidental hay una tendecia hacia la descentralización del sector público, o sea que las fuerzas centrífugas son, en este momento, más fuetes que las centrípetas (Brewer Carías, 1998).

Estas tendencias universales tienen un signo inverso al que se describió en la génesis de la conformacion del Estado en el siglo anterior, es decir de un fortalecimiento de las instancias subnacionales, y de los sectores y actores locales. No sólo se trata de una consecuencia de lo acontecido a nivel país, sino de la forma de adaptarse y responder a las exigencias del modelo que se plantean a nivel internacional.

Producto de estas tensiones la estructura municipal se ve sacudida, encontrándose en un contexto pleno de demandas económicas y sociales con una capacidad de respuesta limitada en función del rol marginal desempeñado hasta el momento. En este sentido debe destacarse que el proceso de descentralización argentino, si bien importante, tuvo como actor principal al nivel provincial.

Por otro lado, la incipiente revalorización del municipio en algunos casos ha tomado carriles no demasiado virtuosos. Por un lado, por el fenómeno de proliferación municipal, en especial por la adquisición del status de municipio de instancias sin tal jerarquía (comisiones de fomento, comunas, etc. – ver punto 3.1.). Se crean y/o rejerarquizan unidades municipales desarrollándose un armazón institucional mucho más allá de las posibilidades financieras de la sociedad local y de los servicios que se brindan.

Además estas nuevas unidades no se desarrollan en virtud de algún tipo de planificación estratégica y/o necesidades funcionales, sino que se despliegan fundamentalmente alrededor de negociaciones en el plano político local y regional. Por supuesto que muchas veces estos desarrollo no toman en cuenta las lógicas más básicas de escala y de lógica organizacional, económica y social[4].

En este sentido no parece muy irracional pensar que espacios locales de menor tamaño podrían ser administradas por delegaciones provinciales, siempre y cuando se tenga una legislación transparente que garantice una justa asignación espacial de recursos.

Por otro lado también se observa una sobre - expansión de la planta de empleados públicos y de planteles políticos (concejales y autoridades políticas municipales) ligados a los conocidos fenómenos de clientelismo y prebendalismo en que se mueve buena parte de la política regional y local[5].

Con respecto a la evolución del gasto municipal se puede observar que luego de un importante incremento en los últimos 10 años prácticamente ha mantenido la proporción de gastos en funcionamiento lo que está mostrando cierta incapacidad para lograr economías de escala en estas erogaciones de carácter burocrático. (ver cuadro y gráfico del gasto municipal)

En este sentido debe destacarse que instituciones débiles pueden echar por la borda los posibles beneficios de la descentralización. Así la incapacidad de formular y ejecutar programas pueden terminar abortando el proceso descentralizador y las posibilidades de desarrollo de los gobiernos locales.

En resumen, el eventual desarrollo del nivel municipal precisa de la toma de conciencia de las debilidades de su punto de partida y de la necesidad de articular funciones con los otros niveles de estado. Es imprescindible dar un tratamiento diferencial para cada área geográfica y cada tipo de gobierno local, dada la gran heterogeneidad espacial y organizacional existente.

---

[4] Los puntos a tomar en cuenta a los fines de determinar la escala óptima pueden verse en el ver acápite 2.1)

[5] Sobre mecanismos prebendarios y clientelares en el nivel subnacional argentino ver Cao/Rubins, 1997.

A modo de ejemplo se dirá que en algunos casos la ampliación de facultades aparece como perentorio. En otros el rudimentario desarrollo del aparato burocrático local hace que se precise tomar medidas de fortalecimiento previas a la asignación de nuevas funciones. En áreas de escala mínima se precisa de la generación de microrregiones, la institución de procesos de coordinación intermunicipal, etc. En suma se deberá dar una solución acorde a las diferentes características que se encuentren.

2. 3. Las tareas que cumplen los municipios de provincia

Más allá de las diferencias que pueden observarse a lo largo de la historia y aún hoy respecto de la concepción que las distintas provincias tienen sobre los municipios, en términos generales puede decirse que, en cuanto a su funcionamiento, estas instituciones constituyen unidades político - administrativas encargadas de la gestión de los asuntos urbano - locales. (Pirez, 1991)

En términos generales los municipios se han ocupado de cuestiones vinculadas directamente con el hábitat local, de aquellos asuntos intraurbanos como la regulación del desarrollo (Sanidad, regulación y control de actividades contaminantes, seguridad, tránsito, zonificación, control y conservación de obras públicas, reglamentación local de las normativas provinciales etc.) y la prestación de servicios locales (Recolección de basura, alumbrado público, abasto, cementerio, realización y mantenimiento de calles, desagües, veredas, alumbrado). (Pirez 1991).

Como se menciona anteriormente, existe un creciente proceso de redefinición de las funciones de los municipios en la Argentina ante lo cual diversos autores coinciden en hacer una distinción entre las tradicionales y las nuevas funciones de los municipios, esta distinción permite además observar la injerencia de los gobiernos locales en aspectos anteriormente reservados a la esfera provincial.

Siguiendo a Iturburu (1999) se podrían dividir las funciones entre aquellas que tradicionalmente estuvieron a cargo de los municipios y las que a partir de los procesos de desmonte del estado del bienestar se fueron generando o se tienden a generar.

2.3.1.Competencias tradicionales:

- Gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados;
- Desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes etc.) el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles y en algunos casos el catastro;
- Prestación de servicios públicos (servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales, en algunos casos el suministro de agua potable);
- Regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.).

2.3.2 Nuevas competencias: En particular se trata de la reformulación del papel del municipio como agente de promoción económica. Esto comprende que, con el correr del tiempo, los municipios tendrán cada vez mayor incumbencia en:

- La gestión de la imagen territorial, de manera de generar entornos territoriales innovadores capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo;
- La identificación, ampliación y respaldo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.
- La vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para evitar la emigración de los jóvenes, apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer a las empresas locales.
- El municipio como facilitador de oportunidades a través de la coordinación e innovación empresarial; el agrupamiento de sectores productivos, estímulo de la demanda local, preparación y transmisión de información para el cambio;
- La articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios.
- Otras de las nuevas competencias son procurar el bienestar de la población asumiendo un papel activo en la política de desarrollo social y el cuidado del medio ambiente tendiendo al mejoramiento de la calidad ambiental.

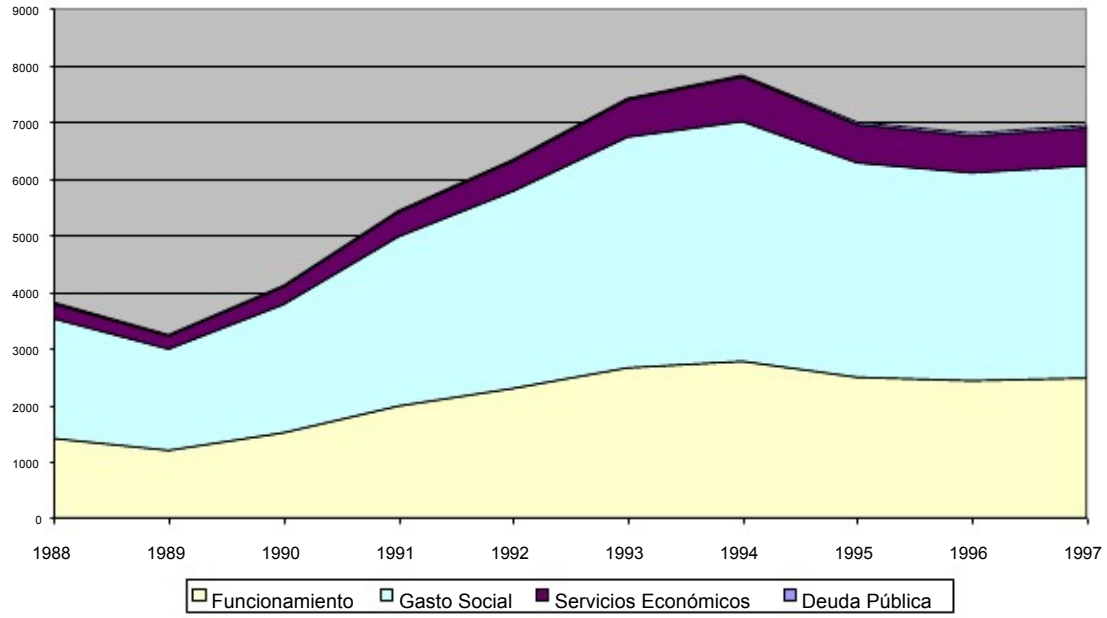
Dentro de la división de tareas que se dan entre los tres niveles gubernamentales argentinos, los municipios parecen haberse hecho cargo de la población de menores recursos (Pírez, 1991). Ese rasgo parece estar acentuándose en los últimos años, en los cuales casi el 60% del gasto municipal está destinado a desarrollo social y más de una tercera parte a funcionamiento en donde lo fundamental es el empleo (Honorable Senado de la Nación, 1997).

Cuadro Nº 2
Evolución del Gasto Municipal por Finalidad
En Millones de Pesos de 1997

Funcionamiento	Gasto Social	Serv. Económicos	Deuda Pública	Total	
19881.3972.11825534	3.804				
19891.1851.79322926	3.233				
19901.4972.26730729	4.100				
19911.9692.99142933	5.422				
19922.2813.48452934	6.328				
19932.6454.07765435	7.411				
19942.7624.23678834	7.820				
19952.4803.79067148	6.989				
19962.4163.67465152	6.793				
19972.4653.75066453	6.932				

Fuente:Flood y otros, 1999

Gráfico Nº 1
Gasto Municipal por Función
En millones de Pesos de 1997



En los últimos 10 años los municipios han modificado su perfil de gasto sumando muchas nuevas funciones con relación al desarrollo económico local junto a la atención de las condiciones de la población de menores recursos, en gran medida –y al parecer fundamentalmente en las provincias periféricas- continúan siendo, como ya se mencionara, núcleos de relaciones políticas clientelares que se articulan con los niveles provinciales integrando una cadena de transferencias económicas y apoyos políticos a nivel nacional (Pírez, 1991a).

3. LA COMPLEJIDAD QUE SE VE REPRESENTADA EN LOS MUNICIPIOS

3.1. Categorías de Municipios

De acuerdo a lo que indique cada Constitución Provincial, los gobiernos locales pueden asumir, en cada provincia, diferentes categorías.

Dentro de las diferenciaciones utilizadas para distinguir las categorías de GL, la variable cantidad de población o de electores es la más comúnmente utilizada. Existen otras formas como por ejemplo ser un centro urbano (dejar de ser Comuna y para ser Municipio en Tucumán), estar a más de 30 Km. de otro municipio (Tierra del Fuego), ser declarada ciudad por la legislatura (dejar de ser Comuna y para ser Municipio en Córdoba), tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante (para ser Municipio en Formosa), etc.

A continuación se establecen las diferentes denominaciones de gobiernos locales que tienen las provincias:

Cuadro Nº 4
Categorías de Gobiernos Locales

Provincia	Categorías de Gobiernos Locales
Buenos Aires	Municipio
Catamarca	Municipio
Chaco	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría
Chubut	Municipio – Comisión de Fomento – Comunas Rurales
Córdoba	Municipio – Comuna
Corrientes	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría
Entre Ríos	Municipio 1ª y 2ª – Junta de Gobierno
Formosa	Municipio – Comisión de Fomento
G.A.C.B.A.	Ejerce casi todas las funciones de provincia y municipio
Jujuy	Municipio – Comisión Municipal
La Pampa	Municipio – Comisión de Fomento
La Rioja	Municipio
Mendoza	Municipio
Misiones	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría
Neuquén	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría – Comisiones de Fomento
Río Negro	Municipio – Comisiones de Fomento – Comuna Rural
Salta	Municipio – Delegaciones Municipales
San Juan	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría
San Luis	Municipio – Comisión Municipal
Santa Cruz	Municipio – Comisión de Fomento
Santa Fe	Municipio 1ª y 2ª – Comuna
Santiago del Estero	Municipio de 1ª, 2ª y 3ª Categoría – Comisiones Municipales
Tierra del Fuego	Municipio – Comuna
Tucumán	Municipio – Comuna

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros

La pertenencia a cada una de ellas genera una serie de prerrogativas diferentes, en las relaciones fiscales con la provincia, en la representación, en el parlamento provincial, en la capacidad de dictarse una carta orgánica, en el número de representantes en el Concejo Deliberante, en la forma de designación del ejecutivo municipal, competencias en lo fiscal, etc.

Un punto relevante y que merece un párrafo apartes la existencia de Gobiernos locales cuyas autoridades son designadas por los respectivos Poderes Ejecutivos Provinciales (PEP). Esta situación se da por lo general en poblaciones muy pequeñas, con preeminencia de población rural. De todas formas esta situación varía de provincia a provincia, y hay jurisdicciones con GLs de baja categoría y poca población cuyas autoridades son electas por voluntad popular.

Si bien no está prescrito formalmente, es común que en los casos en que las autoridades de los GLs son designadas por el PEP, se elijan dirigentes del partido oficial provincial que son oriundos y/o viven en la propia zona del gobierno local.

En el cuadro siguiente se señalan las provincias que tienen GLs designados por el PEP en el ciclo electoral de 1999. Asimismo detallan las categorías de gobiernos cuyas autoridades son así designadas y, para dar una idea global, se adjuntan gobiernos de GLs electos por voluntad popular y el total de los GLs.

Cuadro Nº 4
Gobiernos Locales cuyas autoridades son designadas por el PEP

Provincia	Categoría de GLs con autoridades designadas por el PEP	PEP (1)	VP (2)	Total GLs
Chubut	Comisión de Fomento – Comunas Rurales	19	26	45
Entre Ríos	Junta de Gobierno	185	69	251
Neuquén	Comisiones de Fomento	22	35	57
Río Negro	Comisiones de Fomento	37	38	75
Salta	Delegaciones Municipales	1	59	60
Santa Cruz	Comisión de Fomento	4	14	18
Santiago del Estero	Comisiones Municipales	43	28	71

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros
Nota: (1) GLs con gobierno designado por el Poder Ejecutivo Provincial
(2) GLs con gobierno electo por voluntad popular

3.2. Municipios, provincia y población[6]

La cantidad promedio de población en los Gobiernos Locales de cada provincia es ampliamente variable, observándose en las Provincias de La Pampa, Entre Ríos y San Luis una cantidad mayor de Municipios en proporción a su población. Mientras tanto la Provincia de Buenos Aires y la de Mendoza tienen proporcionalmente menor cantidad de organizaciones municipales manteniendo una alta cantidad de Población Promedio por Municipios. El Municipio promedio país tiene 15.175 habitantes considerando la totalidad de las jurisdicciones, el valor cae de manera importante a solo 10.490 si excluimos el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense.

Una situación especial se observa en el caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires[7] y los 19 Partidos del Cono Urbano Bonaerense. En un área relativamente pequeña y en un número muy bajo de organizaciones, se concentra casi 1/3 de la población del total del país. Esto hace que sea válido analizar la densidad de Municipios sin tomar en cuenta a estas veinte grandes unidades.

Particularizando más esta situación puede citarse el caso de La Matanza, una municipalidad lindante con la Ciudad de Buenos Aires tiene más población que 18 provincias argentinas y que las cinco provincias patagónicas sumadas[8].

[6] Este trabajo fue hecho sobre la base de Vaca/Cao, 1998
[7] Es difícil insertar en alguna clasificación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que no es una provincia ni un Municipio. A los fines de poder dar un marco conceptual que considere toda la población nacional, y como su gobierno cumple las funciones Municipales y casi todas las provinciales (algunas - justicia, policía- son aún cumplidas por la Nación), se ha optado en estos cuadros por incorporarla.
[8] La Matanza, con 1,121,298 habitantes tiene más población que todas las provincias salvo Tucumán, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, G.C.B.A. y (obviamente) Buenos Aires. De igual forma, tiene más población que la suma de 1,064 GLs.

De igual forma los municipios capitales de provincias, por la cercanía con el poder provincial y por el lugar que ocupan dentro de la estructura regional, suelen tener un desarrollo superior al de la media provincial.

Cuadro Nº 5
Ránking de Media de Población por Municipio por Provincia
Año 1998

Jurisdicción	Población	Cantidad de Municipios	Media de población por Municipio
La Pampa	259.606	79	3.245
Entre Ríos	884.298	250	3.537
San Luis	253.244	64	3.957
Santiago del Estero	446.734	71	6.292
Córdoba	2.784.716	426	4.522
Neuquén	366.856	57	6.922
Chubut	323.979	45	7.200
Santa Fe	2.801.172	363	7.738
Catamarca	264.261	34	7.772
Santa Cruz	149.679	18	8.316
Formosa	315.613	37	8.530
Jujuy	514.227	60	8.570
Tucumán	1.117.194	112	9.975
Misiones	789.215	75	10.523
Corrientes	795.250	65	12.049
La Rioja	220.729	18	12.263
Chaco	839.673	68	12.348
Río Negro	484.654	38	12.754
Salta	866.108	60	14.680
Tierra del Fuego	68.314	3	22.771
San Juan	528.715	19	27.827
Mendoza	1.412.481	18	78.471
Buenos Aires	12.598.170	134	94.016
G.A.C.B.A.	2.965.403	---	---
TOTAL GENERAL	**32.050.291**	**2.315.175**	
Sin GCBA ni GBA	**21.946.043**	**2.134**	**10.490**

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros

Del otro lado de los mega municipios, como el caso de La Matanza, existe una abrumadora mayoría de municipios de tamaño muy pequeño. Esta situación puede verse en que solo los municipios con menos de 1.000 habitantes representan alrededor del 37% de estas organizaciones públicas. Si a esto se le agrega que el 45% de los Municipios tiene entre 1.000 y 10.000 habitantes, llegamos a que un 82% del total de estas organizaciones no supera los 10.000 habitantes.

En el otro extremo existen solamente 57 Municipios (3%) de más de 100.000 habitantes.

Cuadro Nº 6
Cantidad de Habitantes (en miles) y de Municipios
Por tamaño de población

Rangos de Población	Municipios	Part. %	Habitantes	Part. %	
Menos de 1.000 (1)	822	38%	275	1%	
De 1.000 a 10.000	961	45%	3.453	11%	
De 10.000 a 100.000	315	15%	8.888	28%	
Más de 100.000	57	3%	19.433	61%	
Total general	2.153	100%	32.050	100%	

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros
(1) Incluye 189 delegaciones del gobierno provincial de las que no se posee el dato de población. Se incluyen 1 comisión de fomento, 2 comunas rurales, 3 comisiones comunales y 183 juntas de gobierno para las que no se posee información de su población.

Esta información es relevante cruzarla con la población que se encuentra en cada segmento analizado. Así más de la mitad de la población (61%) vive en Municipios de más de 100.000 habitantes. Este dato es consistente con la información censal, que muestra los altos niveles de urbanización de nuestro país.

En este sentido, se puede agregar que si se toman los 20 mayores Municipios (menos del 1% del total); en ellos se concentra más del 40% de la población.

Por último quiere acotarse que una diferenciación tan extrema entre la población que contienen los diferentes Municipios debe por fuerza estar marcando algún tipo de desequilibrio no adjudicable únicamente a las diferentes condiciones de la geografía y/o de la sociedad locales. Además, si se analiza la distribución de las provincias en el ránking ad-hoc (Cuadro Nº 5), se observa que la población promedio municipal no guarda relación con agrupamientos que remitan a características específicas de grupos de provincias[9].

3.3. Municipios y Mapa Social

3.3.1. Información sobre situación social

Más allá de algunos datos básicos (población, categoría de institución esadual, etc.), no se tiene información homogénea referida a los Gobiernos Locales de todas las jurisdicciones

En el nivel subprovincial solo se tienen datos homogéneos y completos sobre el espacio departamental, área que en algunos casos, puede ser asimilada al ámbito municipal (al respecto ver punto1.2. de este trabajo).

[9] Existen varias clasificaciones provinciales, las que toman en cuenta características económicas, históricas, geográficas, etc. Al respecto ver Rubins y Cao, 1994

La utilización de información en este nivel presenta el problema de la desactualización ya que los valores corresponden al año 1991 (último censo nacional), y por lo tanto no registran los cambios estructurales que se han producido en la última década.

A pesar de las dificultades que tiene la información de el nivel departamental, son pocas las vías alternativas de obtención de datos para captar diferentes fenómenos sociales en general y de la pobreza en particular. Esto hace que la forma más acostumbrada de medir la pobreza en todo el territorio nacional y con un nivel de discriminación mayor al nivel provincial, sea mediante el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que consolida diferentes indicadores de privación[10]. Concretamente el índice NBI se define en base a (Indec, 1984):

1. Hacinamiento: hogares en los que habitaran más de tres personas por cuarto.
2. Vivienda: mide las condiciones físicas, los hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente precaria, inquilinato u otro tipo.
3. Condiciones Sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
4. Asistencia Escolar: Hogares con algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.
5. Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe manifestara baja educación.

De acuerdo a los datos provenientes del último Censo Nacional, en el territorio nacional existían en 1991 algo más de 6 millones de personas habitando en hogares con necesidades básicas insatisfechas.

3.3.2. Concentración de Población con NBI

Antes de comenzar a desplegar un mapa social a nivel municipal, debe hacerse notar que la distribución de la población en el territorio nacional está caracterizada por el desequilibrio, con una fuerte concentración sobre la Pampa Húmeda. Esta concentración se localiza dentro de tres grandes aglomerados Buenos Aires, Rosario y Córdoba.

Cuadro Nº 7
Cuadro comparativo de regiones

	Superficie	Población (1991)	PBG (1995)	
Pampeana	20%	63%	75%	
Patagonia (1)	35%	7%	7%	
NOA+NEA+Cuyo	45%	30%	18%	
TOTAL		100%	100%	100%

Fuente: INDEC, 2000 y SAREP, 1995
Nota: (1) No incluye Territorio Antártico Argentino

El nivel departamental no escapa a esta tipología de distribución poblacional, encontrando de la misma manera que una baja proporción de los mismos, fundamentalmente los pertenecientes a estas jurisdicciones, acumulan los mayores niveles poblacionales del país. En este sentido tenemos que solo las tres mayores

[10] Utilizar el índice NBI para medir pobreza tiene fortalezas y debilidades (al respecto ver Laguado, 1999), pero como se dijo, es el único indicador de pobreza homogéneo y completo para todo el territorio.

jurisdicciones provinciales acumulan el 56% de la población, a nivel departamental el 10% de las jurisdicciones departamentales concentran tambien el 56% de la población y sobre el nivel de gobiernos locales se agudiza aún más llegando a que solo un 10% de estos concentran el 81% de la población.

Una situación similar ocurre con la población con NBI. De esta forma se observa que tanto las provincias con mayores concentraciones de población total contienen a su vez las mayores concentraciones, en términos absolutos, de población con NBI. Es decir que también encontramos a nivel provincial que tres jurisdicciones poseen el 47 % de la población con NBI y a nivel departamental 10% de las jurisdicciones acumulan el 49% de estas personas. Esta situación de concentración de población NBI permite observar la potencialidad del abordaje de la pobreza a nivel subprovincial. En fecto, con un número proporcionalmente menor de unidades se puede llegar a un mayor número de pobres, esto es, se pude lograr una más certera focalización.

Asimismo, si suponemos que la distribución se repite al nivel de los gobiernos locales, deberíamos encontrarnos con una concentración mayor aún que nos permitiría perfeccionar la focalización mencionada.

Cuadro Nº 8

Concentración de la población Total y con NBI

Niveles de Análisis	Unidades	Población	PNBI
Provincias	13%	56%	47%
Departamentos	10%	56%	49%
Gobiernos Locales	10%	81%	s/d

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros

Esta distribución asimétrica se repite en el nivel departamental dentro de cada provincia, de esta manera tenemos que si consideramos las más populosas unidades departamentales de cada provincia, obtenemos un promedio de representación de la población provincial del 36.6%. Si bien esta distribución muestra extremos y medios, podemos decir que, en general, el desequilibrio se repite sobre el nivel interno de cada jurisdicción. A modo de ejemplo podemos citar como extremos a los departamento de Confluencia, en la Provincia de Neuquén, el cual concentra casi un 70% de la población total provincial mientras que La Matanza en provincia de Buenos Aires concentra solo el 8,9%.

Cuadro Nº 9
% de población y población NBI concentrada en mayores Departamentos de cada Provincia
Año 1991

PROVINCIA	Departamento	Población Depto.Pob. Prov.	Pobl. Dpto / Pobl.NBI Pcia	NBI Depto	Pobl.NBI Depto
CAPITAL FEDERAL	DISTRITO ESCOLAR I	267.845	8,9%	19.017	9%
CATAMARCA	CAPITAL	109.098	41,7%	21.165	29%
CHACO	SAN FERNANDO	296.044	35,5%	67.202	21%
CHUBUT	ESCALANTE	127.106	36,3%	22.752	30%
CORDOBA	CAPITAL	1.162.525	42,6%	163.916	43%
CORRIENTES	CAPITAL	265.653	33,6%	62.694	26%
ENTRE RIOS	PARANA	272.567	27,0%	40.885	22%
FORMOSA	FORMOSA	158.206	39,9%	43.032	28%
JUJUY	MANUEL BELGRANO	182.619	36,0%	52.229	30%
LA PAMPA	CAPITAL	77.008	30,1%	9.626	31%
LA RIOJA	CAPITAL	105.330	48,0%	21.066	36%
MENDOZA	GUAYMALLEN	221.013	15,8%	34.699	14%
MISIONES	CAPITAL	216.802	27,7%	52.466	20%
NEUQUEN	CONFLUENCIA	262.284	69,0%	44.326	54%
PCIA. BUENOS AIRES	LA MATANZA	1.116.112	8,9%	238.848	11%
RIO NEGRO	GENERAL ROCA	263.094	52,5%	53.145	48%
SALTA	CAPITAL	368.875	43,0%	85.579	27%
SAN JUAN	CAPITAL	118.248	22,5%	14.781	15%
SAN LUIS	CAPITAL	119.539	42,1%	23.071	39%
SANTA CRUZ	GUER AIKE	76.887	49,5%	11.610	52%
SANTA FE	ROSARIO	1.072.402	38,6%	175.874	39%
SANTIAGO DEL ESTERO	CAPITAL	252.514	31,0%	43.685	18%
TIERRA DEL FUEGO	RIO GRANDE	38.172	57,5%	5.535	37%
TUCUMAN	CAPITAL	468.108	41,2%	95.494	31%
TOTAL / MEDIA		7.618.051	36,6%	1.402.697	30%

Fuente: Base de datos del Grupo Provincias JGM.

Como se observa en el cuadro, en los 24 departamentos que corresponden a las áreas más populosas de cada provincia, se concentra en promedio el 30% de la población NBI de cada jurisdicción. Es decir que, el esquema de concentración en provincias de población y NBI se profundiza a nivel departamental.

De todas maneras y a pesar de estas concentraciones, se ha podido establecer (como se verá más adelante) una relación inversa entre la proporción de población NBI y el tamaño (número de pobladores) de cada departamento. Es decir que la participación de la población NBI tiende a reducirse en la medida que aumenta el número de pobladores en un departamento. De manera que, a mayor población departamental mayor es la población con NBI en términos absolutos pero medida en términos relativos es levemente menor que en departamentos con menor población.

3.3.3. Participación de la población NBI en la población total

Si analizamos casos particulares, puede observarse con mayor nitidez las ventajas de trabajar en el nivel subprovincial. Así, si se compara la población NBI entre provincias, se observa que los extremos son el guarismo de 39.5% en Chaco y el de 8.1% en la Ciudad de Buenos Aires. Pero si esta misma comparación se realiza en los niveles departamentales se registran extremos del 92% entre el departamento Ramón Lista (Formosa) y de solo un 2.6% en el Distrito Escolar N° XVII de la Ciudad de Buenos Aires.

En el cuadro se pueden observar las frecuencias con que se manifiestan los porcentajes de PNBI sobre la población total por tramos de diez puntos. La distribución presenta una frecuencia notablemente superior en los niveles más bajos de NBI llegando a ser prácticamente irrelevante en los niveles de NBI superiores. Es decir que solo 36 jurisdicciones departamentales poseen más del 55% de su población con NBI.

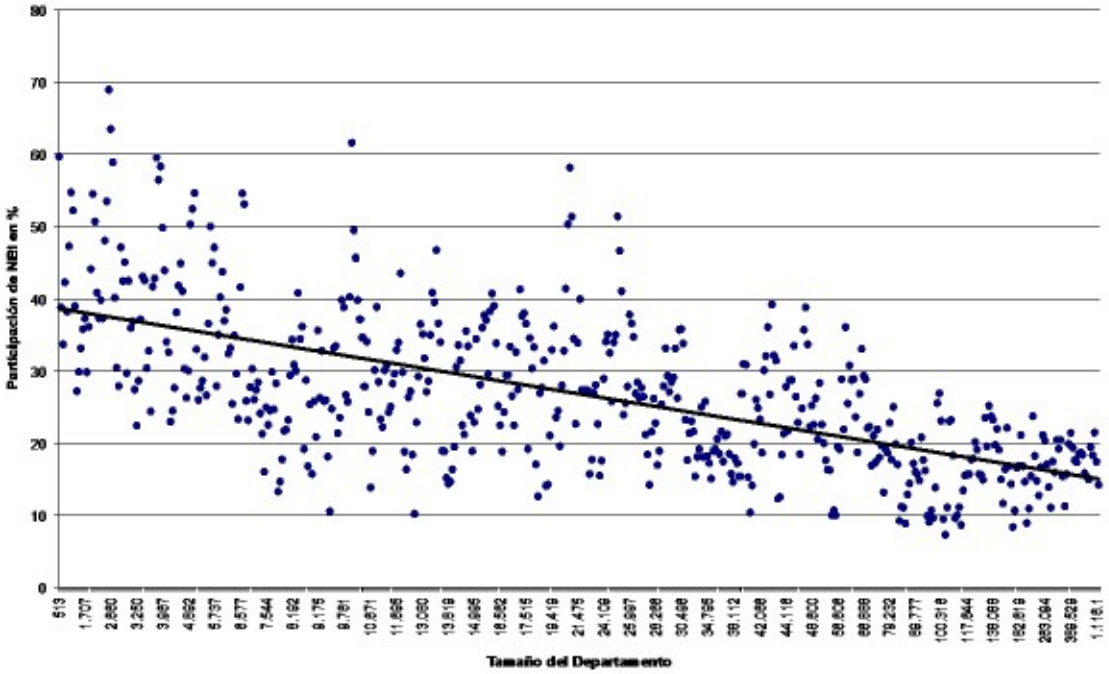
Por otro lado, aquellos departamentos en los que se registran proporciones de NBI, superiores al 50% de la población total son muy pequeños en cuanto a su población, representando menos del 2% de la población total del país y por lo tanto la PNBI contenida en ellos tambien es poca en términos absolutos, solo el 6% de toda la PNBI del país.

Cuadro Nº 10
Departamentos clasificados por rangos porcentuales de NBI

% de NBI	Cantidad de Departamentos (Frecuencia)			
Hasta	Absoluta	Acumulada	Relativa	Acumulada
5	12	12	2%	2%
15	146	158	28%	30%
25	119	277	22%	52%
35	96	373	18%	71%
45	77	450	15%	85%
55	43	493	8%	93%
65	24	517	5%	98%
75	9	526	2%	99%
85	2	528	0%	100%
95	1	529	0%	100%

Fuente: Base de Datos Grupo Provincias - Jefatura de Gabinete de Ministros

Gráfico Nº2
Participación de población con NBI por tamaño del Departamento
(% suavizado con promedios móviles)



La distribución observada en la población NBI parece indicar que existen importantes ventajas en trabajar en el nivel subprovincial ya que la heterogeneidad observada en entre departamentos tendería a dispersar sus efectos de aplicarse desde una instancia provincial.

De esta manera se podría analizar la pertinencia de desarrollar programas que tomen como unidad administrativa de ejecución, al gobierno local y como unidad de coordinación al nivel central.

Debe recordarse respecto de este tema que el grueso de los programas sociales que se desarrollan en la República Argentina son diseñados por el gobierno central, en algunos casos con cierta participación del nivel provincial. Muchas veces estos programas son coordinados o co - gestionados con los gobiernos provinciales y, en menor medida, con los gobiernos locales[11].

Sobre todo en el caso de las provincias de menor desarrollo relativo, casi no existen programas desarrollados por las propias jurisdicciones, sino que sus acciones se entroncan con programas que en alguna medida tienen en su coordinación al gobierno central.

La conveniencia de desarrollar programas bajo este formato tendrá que ver con una evaluación de las diferentes ventajas y desventajas que produce. Si bien este estudio

[11] Al respecto ver nomenclador de Programas Sociales del Gabinete Social (www.gabinetesocial.gov.ar). Los programas sociales nacionales con mayor nivel de gasto (por ejemplo FONAVI, Trabajar, Unidos, etc) tienen algún grado de coejecución con el nivel provincial y municipal.

tendrá que tomar en cuenta las peculiaridades de cada caso, en términos generales no debe dejar de observarse el peso de las siguientes ventajas y desventajas:

Ventajas:

- *Adecuación del instrumento al problema a resolver.* En la medida que se dirija a un espacio menor, el programa podrá tener un diseño que se adecue en mayor medida a las características propias del área – objetivo.
- *Una mejor focalización.* En el sentido de que si tiene como área objetivo un espacio acotado, será más exacta la selección de la población objetivo.
- *Participación de la población involucrada.* En la medida en que el programa esté dirigido a un segmento acotado, podrán establecerse que segmentos del programa no estén sujetas a procesos y/u objetivos rígidos, sino que sean elásticos de acuerdo a la demanda de la población involucrada.
- *Control de actores locales.* Por las mismas circunstancias que se vieron en el párrafo anterior, programas de este tipo son más aptos para sumar actores locales que mejoren el control y permitan profundizar la transparencia del programa.

Desventajas / Dificultades:

- *Cuestiones de escala.* Se monta una infraestructura para programas o subprogramas que tienen una población objetivo menor que aquellos que toman como espacio objetivo a una provincia o al país.
- *Multiplicación de programas.* Al desarrollar acciones más focalizados fruto de subdividir la población objetivo, deben desarrollarse mayor cantidad de unidades de acción. En un punto se llega a un umbral crítico en donde la multiplicidad no puede ser gerenciada por el aparato administrativo con que se dispone.
- *Debilidad de la organización local.* El desarrollo de programas tendrá que tener en cuenta las debilidades de las organizaciones locales, las que en muchos casos tienen una capacidad de gestión mínima[12].

Un punto particularmente importante que no puede dejar de tomarse en cuenta son las delicadas relaciones nación – provincias y provincias – municipios, que involucran cuestiones políticas clave para la sociedad local, regional y nacional.

El diseño de programas a ser coordinados por el gobierno central y que tengan como unidad administrativa de ejecución a los municipios, debe tomar en cuenta estos equilibrios interjurisdiccionales a los fines de no producir turbulencias en estas relaciones críticas. Inclusive, en ocasión del diseño del programa, pueden utilizarse las tensiones que siempre están presentes en estas relaciones para generar controles cruzados que minimicen la posibilidad de un manejo arbitrario, desde el punto de vista político, de sus fondos.

3.3.4. Un programa a modo de ejemplo

Para explicar algunas de las ventajas que pueden obtenerse al desarrollar acciones al nivel local, en las próximas líneas se transcribe escuetamente un ejemplo que tiene el

[12] De todas formas, el desarrollo de acciones que tomen como unidad administrativa – objetivo a los gobiernos locales puede ser un excelente excusa para fortalecerlas.

único objetivo de dar una muestra de las características de un programa diseñado para ejecutarse en el ámbito municipal.

Se está pensando en programas que seleccionen municipios que estén en departamentos cuyos porcentaje de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas sea superior al 60%[13], con una focalización que podría realizarse ad-hoc, de acuerdo a trabajos que tomen en cuenta la forma más certera y fácil de medir la pobreza al interior de estas áreas.

En la República Argentina existen deparamentos caracterizados por concentrar indicadores sociales muy negativos, conformando bolsones de extrema pobreza. Por otro lado, de estos mismos departamentos surgen corrientes migratorias hacia las capitales provinciales o los grandes conglomerados regionales y/o nacionales (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santiago del Estero, Tucumán, etc.), con la consecuente generación de un cordón de población con alta labilidad social.

De acuerdo a lo que se muestra en el Cuadro Nº 1 un hipotético programa de este tipo se dirigiría hacia dos áreas geográficas fundamentales:

El enclave de extrema pobreza posicionado sobre el límite oeste de la llanura Chaqueña que se encuentra en el triple límite de las provincias de Salta, Chaco, Formosa y Santiago del Estero.
Los diferentes departamentos de la región semiárida central posicionados sobre la región de las Sierras Pampeanas y la precordillera del NOA y Cuyo.

Dentro de las ventajas que podría generar un programa de este tipo se destaca la posibilidad de trabajar sobre familias minifundistas, que viven en parcelas de baja productividad. Este grupo social, que casi con seguridad conforma la mayoría de la población NBI, puede ser muy sensible a estímulos ligados a elevar la productividad de sus fundos (capacitación, incorporación de tecnología artesanal, etc.) y desarrollar a bajos costos una infraestructura sanitaria (utilización de "tecnologías a escala humana", autoconstrucción, etc.).

Inclusive podría pensarse un subprograma que tome el área de la llanura chaqueña y que desarrolle instrumentos que tomen en cuenta el alto porcentaje de población indígena NBI que mora en esta región.

Por último también podría pensarse en una deslocalización de la coordinación del programa, que podría ubicarse en la ciudad de Resistencia, o de Córdoba, más equidistante del área en donde se desarrolla la tarea sustantiva.

El programa del ejemplo comprende los siguientes departamentos y gobiernos locales:

Cuadro Nº 11
Provincias, Departamentos y Gobiernos locales
cuya población tiene más de un 60% deNBI

[13] Se toma este ejemplo de focalización bastante aguda para resaltar algunas de las ventajas de programas de este tipo.

ProvinciaDepartamento		Gobierno Local	% NBI
CATAMARCA ANCASTI		ANCASTI	71,1
CHACOGENERAL GUEMES		EL SAUZALITO	64,4
		FUERTE ESPERANZA	64,4
		JUAN JOSÉ CASTELLI	64,4
		MIRAFLORES	64,4
		MISIÓN NUEVA POMPEYA	64,4
		VILLA RÍO BERMEJITO	64,4
		LA CLOTILDE	60,6
		LA TIGRA	60,6
		SAN BERNARDO	60,6
	O'HIGGINS	GENERAL MOSCONI	93,4
		LAGUNA YEMA	73,5
		LOS CHIRIGUANOS	73,5
		POZO DE MAZA	73,5
		EL FUERTE	65,7
FORMOSA	RAMON LISTA	EL PIQUETE	65,7
	BERMEJO		
JUJUY	SANTA BARBARA		
		EL TALAR	65,7
		PALMA SOLA	65,7
		SANTA CLARA	65,7
		VINALITO	65,7
	RINCONADA	MINA PIRQUITAS	64,4
		RINCONADA	64,4
	SAN ANTONIO	SAN ANTONIO	63,0
	VALLE GRANDE	CASPALÁ	60,2
		HIPÓLITO YRIGOYEN	60,2
		PAMPICHUELA	60,2
		SAN FRANCISCO	60,2
		SANTA ANA	60,2
		VALLE GRANDE	60,2
LA PAMPA	CHICAL CO	ALGARROBO DEL ÁGUILA	71,0
	LA HUMADA		71,0
	LIMAY MAHUIDALA REFORMA		59,6
	LIMAY MAHUIDA		59,6
	GENERAL JUAN F. QUIROGA	MALANZAN	63,0
	GENERAL SAN MARTINULAPES		62,8
LA RIOJA			

Cuadro Nº 11
Provincias, Departamentos y Gobiernos locales
cuya población tiene más de un 60% de NBI
(Continuación)

Provincia	Departamento	Gobierno Local	% NBI
SALTA	RIVADAVIA	RIVADAVIA BANDA NORTE	81,9
		RIVADAVIA BANDA SUR	81,9
		SANTA VICTORIA ESTE	81,9
	IRUYA	IRUYA	75,0
		ISLA DE CAÑAS	75,0
	GUACHIPAS	GUACHIPAS	72,5
	MOLINOS	MOLINOS	72,1
		SECLANTÁS	72,1
	LA POMA	LA POMA	68,7
	CACHI	CACHI	66,8
		PAYOGASTA	66,8
	SAN LUIS	LIBERTADOR GRAL.SAN MARTIN LAS AGUADAS	62,1
		LAS CHACRAS	62,1
		LAS LAGUNAS	62,1
		LAS VERTIENTES	62,1
		PASO GRANDE	62,1
		SAN MARTÍN	62,1
		VILLA DE PRAGA	62,1
SGO DEL ESTERO	FIGUEROA	BANDERA BAJADA	69,2
		LA CAÑADA	69,2
TOTAL PROV = 9	TOTAL DEPTOS = 21	TOTAL GOB. LOC. = 55	

Bibliografía

Banco Mundial "Entering the 21st century. Wordl development report 1999/2000" Banco Mundial – Oxford University Press – Washington, 2000

Brewer Carías, Allan R., "El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal" - Revista Iberoamericana de Administración Pública Nº 1 - INAP – Ministerio de Administraciones Públicas, España, Julio/Diciembre 1998

Cao, Horacio y Rubins, Roxana "Las provincias periféricas argentinas", Realidad Económica Nº 124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994

Cao, Horacio - Rubins, Roxana "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" –en Gustavo Blutman (Compilador) – Investigaciones en Administración Pública – Cuaderno Nº 3 — Oficina de Publicaciones CBC – IIA – CIAP – FCE – UBA – Buenos Aires, 1997

Casas, José "El federalismo fiscal" en "El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional", Felix Borgonovo (dirección) – Asociación Mutual de Empleados de la DGI de la R.A.- Buenos Aires, Julio de 1995.

Cassagne Juan Carlos, "Derecho Administrativo" Abeledo / Perrot – Buenos Aires, 1998

Flood, María C. V. de; Harriague, Marcela; Zagaglia, Dolores "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997" - Secretaría de Programación Económica y Regional – MeyOySP - Buenos Aires, 1999

González Cano, Hugo "El federalismo fiscal y la descentralización tributaria" en "El federalismo fiscal a partir de la Reforma Constitucional", Félix Borgonovo (Dirección) – Asociación Mutual de Empleados de la DGI de la R.A. – Buenos Aires, Julio de 1995

Guebel, Claudia; Rubinstein, Darío y Rivas, Guillermo "Los Gobiernos Locales en la Argentina. Primera Parte: Una perspectiva Institucional" – Serie Estudios CECE Nº 17 – CECE – Buenos Aires, Febrero de 1997

Hernández, A. "Derecho Municipal" – Volumen I – Teoría General – Editorial Depalma – Buenos Aires, 1984

Honorable Senado de la Nación "Informe sobre desarrollo humano 1997" – Programa Argentino de Desarrollo Humano – PNUD – UNESCO – Comisión de Ecología y Desarrollo Humano – Senado de la Nación - Argentina, 1997

INDEC "La Pobreza en la Argentina" - Serie Estudios INDEC Nº 1 - INDEC – Ministerio de Economia – Buenos Aires, 1984

INDEC "Censo 2000 síntesis de resultados de prueba 1 de diseño conceptual" (mimeo) INDEC – MEyOySP, Buenos Aires, 1997

INDEC "Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. El concepto de localidad:

definición, estudio de caso y fundamentos teórico – metodológicos" - Serie D N° 4 - INDEC – MEyOySP - Buenos Aires, 1998

INDEC "Municipio, localidad y departamento, tres conceptos que suelen confundirse" publicado en Municipium Nº 3 - Programa de Información Estadística y Apoyo a los Municipios PRINEM – INDEC – MEyOySP - Buenos Aires, Julio 1999

INDEC "Anuario Estadístico de la República Argentina" Ministerio de Economía - Secretaría de Programación Económica - INDEC - Buenos Aires, 2000

Iturburu, Mónica "Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local" INAP – Buenos Aires, Noviembre de 1999

Laguado, Arturo "Pobreza, políticas sociales y pequeñas comunidades" Revista Aportes Nº 13 – Asociación de Administradores Gubernamentales – Buenos Aires, Otoño de 1999

La Serna, Carlos "Los cambios en el rol del nivel municipal del estado frente a la transformación económico – social" – Ponencia al IXº Congreso Nacional de Administración Pública – Mendoza / Argentina, 25 al 27 de Noviembre de 1992

Pírez, Pedro, Municipio, necesidades sociales y política local, Ed. IIED-AL – GEL, Buenos Aires, 1991.

Pírez, Pedro "Descentralización y gobiernos locales en Argentina" en Nohlen, Dieter (Editor), Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa - América de Sur, Editorial Síntesis - Nueva Sociedad, Caracas. 1991a.

SAREP - Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial "Datos para el análisis del Sector Público de las distintas jurisdicciones de la República Argentina" Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial – Ministerio del Interior - Buenos Aires, Julio de 1995

Ter – Minassian, Teresa "Descentralización del Estado" Revista Finanzas y Desarrollo Volumen 34 Nº 3 - Banco Mundial – Washington, septiembre de 1997

Vaca, Angel y Cao, Horacio "Información sobre municipios. Ubicación, población, partidos políticos a cargo del ejecutivo" – Cuaderno de Investigación CEPAS Nº 9 – CEPAS – Asociación de Administradores Gubernamentales – Buenos Aires, Junio de 1998

BOX 1 – La forma federal de gobierno y los orígenes históricos de los Municipios

En el despliegue de la dominación Europea por la América conquistada se van transplantado al nuevo mundo toda una serie de instituciones. Esto es, junto con los conquistadores llegan sus organizaciones políticas; muchas de ellas medievales, otras herederas de tradiciones romanas o árabes.

Una de estas instituciones, que jugaría un rol clave dentro del equilibrio de poderes en la Colonia, era el Cabildo, que se erigía en el mismo momento de la fundación de las ciudades en los territorios conquistados. Al Cabildo le correspondía el gobierno de la ciudad, representando en alguna medida los intereses de las clases dominantes locales. Esta institución tuvo atribuciones de carácter político, judicial, administrativo y en algunos casos militar, siendo uno de los pilares fundamentales de la vida colonial.

En los países unitarios de América Latina los antiguos cabildos realzan a la institución municipal, dándole antecedentes paralelos a los de las primeras etapas de la conquista. En el caso Argentino la situación no se desarrolla de este modo, ya que después de la Revolución de Mayo de 1810, las provincias incorporaron las funciones de los cabildos. Sólo dos cabildos (Oran – hoy provincia de Salta- y Luján – Provincia de Buenos Aires) no alcanzaron el status provincial. Las catorce provincias históricas se reconocen como anteriores a la nación y conforman, con diez organizaciones subnacionales creadas a posteriori, el nivel estadual de gobierno.

La constitución de 1853, vigente con reformas hasta la actualidad, precisó las competencias de la jurisdicción Nacional y Provincial, determinando que últimas debían asegurar un régimen municipal, por lo que las constituciones provinciales fueron a su vez las encargadas de definir las competencias y recursos de los municipios. En muchos casos las provincias, a partir de estas prerrogativas, desarrollaron regímenes municipales muy limitados.

En resumen, la frágil tradición de la institución municipios y su histórica dependencia de las provincias, son razones importantes para explicar su débil desarrollo organizacional.

BOX 2 - La discusión por la autonomía municipal

La discusión por la autonomía es uno de los ejes clásicos alrededor de los cuales gira el debate sobre los gobiernos locales en la Argentina. Ya en el siglo XIX dos de los más importantes intelectuales argentinos, Juan B. Alberdi y Domingo F. Sarmiento, fijaron posición sobre el tema.

Mientras que para Alberdi los municipios sólo eran una entidad administrativa donde no debía hacerse política, para Sarmiento representaban un ámbito eminentemente público y político donde los ciudadanos pondrían en práctica la toma de decisiones que luego trasladarían al ámbito provincial y nacional.

La visión Alberdiana del municipio privilegia la gestión de los recursos públicos y la administración de las condiciones de vida de sus habitantes quienes podían adquirir el derecho a participar en los asuntos del municipio a través de sus aportes al fisco. De este modo quedaba legitimada la intervención de los extranjeros y se daba lugar a una especie de calificación de las opiniones de los habitantes a partir de la cuantificación de sus aportes fiscales. Buena parte de las constituciones provinciales establecieron originariamente el voto calificado en sus municipios y permitieron el voto de extranjeros (Guebel, 1997).

La Reforma Constitucional de 1994 marca un hito importante en este debate al establecer en su artículo 123º la autonomía Municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. De todas formas también establece que será cada provincia la que regulará el alcance y contenido de esta autonomía.

1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA
1.1. Condición jurídica del Municipio según la Constitución Nacional
1.2. Clarificación de términos a utilizar: gobierno local, departamento, localidad[14]
1.3. Algunos casos posibles
1.3.1. Municipios y Departamentos
1.3.1.1. Coincidencia municipio - departamento o partido
1.3.1.2. Departamento dividido totalmente entre diferentes GLs
1.3.1.3. Departamento con varios GLs que no lo ocupan totalmente
1.3.1.4. Departamento que contiene parcialmente a un municipio

1.3.2. Otros casos dignos de mención

1.3.2.1. Aglomerados Urbanos: los "Gran"
2. INSTITUCIONES Y FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS
2. 1. Que funciones para los diferentes niveles de gobierno
2. 2. Las instituciones municipales y el desmonte del estado interventor
2. 3. Las tareas que cumplen los municipios de provincia
2.3.1. Competencias tradicionales:
2.3.2 Nuevas competencias:
3. LA COMPLEJIDAD QUE SE VE REPRESENTADA EN LOS MUNICIPIOS
3.1. Categorías de Municipios
3.2. Municipios, provincia y población
3.3. Municipios y Mapa Social
3.3.1. Información sobre situación social
3.3.2. Concentración de Población con NBI
3.3.3. Participación de la PNBI en la población total
3.3.4. Un programa a modo de ejemplo

[14] Buena parte de este acápite, inclusive algunos ejemplos, fueron tomados de INDEC, Julio 1998.