

Municipios Argentinos

Fortalezas y debilidades de su diseño institucional

Mónica Iturburu¹

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN

Diciembre de 2000

Indice de Contenido

1. Introducción	7
2. Descripción comparativa del diseño institucional de los municipios argentinos	7
2.1. Autonomía	
2.2. Requisitos para constituir un municipio	
2.3. Delimitación territorial	
2.4. Determinación de las competencias	
2.5. Forma de gobierno	
2.6. Representatividad	

¹ Mónica Iturburu es Contadora Pública (UBA, 1983), Administradora Gubernamental (INAP, 1988) y Magister en Gestión Empresarial (UNCPBA, 2000). Con una vasta trayectoria en la gestión municipal, ha participado como expositora en varios congresos, y escrito y publicado diversos trabajos e investigaciones sobre el tema local. E-mail: monica@iturburu.com.ar

2.7. Determinación de las categorías de municipios	
2.8. Condiciones para dictar la carta orgánica	
2.9. Tamaño de los gobiernos locales argentinos	
2.10. Gasto público municipal	
3. Conclusiones	17
4. Bibliografía	18
5. Fuentes	20
Anexos	21
Anexo N° 1: Población mínima para constituir un municipio (distribución geográfica)	
Anexo N° 2: Forma de gobierno y elección de las autoridades	
Anexo N° 3: Cantidad de categorías de municipios (distribución geográfica)	

Indice de Figuras

Figura N° 1: Fecha de sanción de las constituciones provinciales en su contexto histórico	9
Figura N° 2: Requisitos para constituir municipios, con y sin carta orgánica	10
Figura N° 3: Requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal	10
Figura N° 4: Determinación de las competencias	12
Figura N° 5: Población promedio de los municipios. Discriminación por provincia	15
Figura N° 6: Agrupamiento de gobiernos locales por tamaño y relación con población del grupo	15
Figura N° 7: Descentralización del gasto público 1980-1997	16

1. Introducción

La globalización y la localización, entendidas como la integración a la economía mundial y la creciente demanda de autonomía local, son identificadas como las dos fuerzas que, en la actualidad, más influyen en la forma que adopta el desarrollo en cada sociedad (The World Bank, 1999) Las ciudades adquieren indiscutiblemente un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a que sean centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras, artífices de relaciones comerciales punto a punto sin intermediación de jurisdicciones provinciales o nacionales (Batley, 1998; Daughters, 1998; Madoery, 1997), como si se pasara del proyecto nacional al local, en la búsqueda de referenciarse e identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable (García Delgado, 1997). Este nuevo protagonismo urbano requiere que el Estado Nacional asuma el compromiso de delegar poder a los niveles subnacionales. En este sentido, al momento de distribuir funciones entre los distintos niveles de gobierno, muchos países industrializados adoptaron el principio de subsidiariedad con el propósito de que las decisiones sean adoptadas en niveles más próximos al ciudadano, en la medida que pueda asegurarse la transparencia y la eficacia de la acción de los poderes públicos.

La República Argentina no es ajena a este proceso de localización. Los vecinos presionan requiriendo servicios que antes recibían de los gobiernos nacional y provincial, y simultáneamente muchos autores y líderes políticos remarcan la necesidad de emprender procesos de descentralización, todo lo cual requeriría que los municipios asuman nuevas funciones. Pero estas decisiones de política y gestión, exitosas en otras regiones, no pueden evaluarse sin tener en cuenta el contexto local y la situación de los sujetos de estos cambios. Por ello cabe preguntarse ¿están los municipios argentinos en condiciones de hacerse cargo de nuevas tareas?. Siendo la República Argentina un país federal cuyas provincias se reservan la potestad de definir el régimen municipal ¿es posible imaginar acciones de descentralización desconociendo las fortalezas y debilidades del diseño institucional que definen las constituciones provinciales? Antes de transferir funciones es fundamental encontrar respuestas a estos cuestionamientos de manera de promover acciones que fortalezcan a los gobiernos locales y garanticen la gestión exitosa de las nuevas competencias.

En este trabajo se analizan comparativamente las dimensiones más trascendentes del diseño institucional que las constituciones provinciales argentinas determinaron para sus municipios, optándose por focalizar exclusivamente en aquellas que se consideran fundantes, vale decir que definen la estructura básica de la institución. Posteriormente se señalan los aspectos que más atentan contra la viabilidad de los municipios y se sugieren algunas modificaciones para promover su fortalecimiento institucional.

2. Descripción comparativa del diseño institucional de los municipios argentinos

El artículo 5° de la Constitución Nacional establece que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano (...) que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas

condiciones el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. En tanto, el artículo 123°, consagra explícitamente la autonomía municipal cuando establece: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”¹. Conforme a esta prescripción, cada constitución provincial ha definido su régimen municipal.

En los apartados siguientes se analiza lo regulado por las 23 constituciones provinciales en lo atinente a la autonomía municipal, los requisitos para constituir nuevos gobiernos locales, la delimitación territorial, la determinación de las competencias, la forma de gobierno, la representatividad en el legislativo local, las categorías de municipio y las condiciones para dictar la carta orgánica. Adicionalmente se analizan dos variables de particular impacto al momento de evaluar las fortalezas y debilidades de los municipios argentinos: el tamaño y el nivel de gasto público de este nivel de gobierno.

2.1. Autonomía

A pesar del mandato constitucional, cinco constituciones aún no reconocen la autonomía municipal: Entre Ríos y Santa Fe, cuyas cartas de 1933 y 1962 son las más antiguas; Mendoza (1991) y Tucumán (1990), con constituciones modificadas después del cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la autonomía municipal; y Buenos Aires (1994), que reformó su carta con posterioridad a la modificación de la Constitución Nacional que impuso la obligación de reconocer la autonomía. Sin duda, el de Buenos Aires es el caso más transgresor, debido a que los constituyentes provinciales desconocieron la prescripción de la carta magna.

Por otras circunstancias, también resalta la provincia de La Rioja. Si bien en una reforma de 1986, consagró la autonomía municipal para todos sus municipios, en otra de 1998 estableció una cláusula transitoria que la cuestionó severamente².

En la Figura N° 1 puede observarse la situación de cada provincia respecto de la autonomía, en función de la época de sanción o modificación de su constitución, lo que permite deducir el papel que los legisladores quisieron otorgarle a la institución municipal, a la luz del paradigma dominante en cada período histórico. Para ello se dividió el lapso que abarca a las constituciones vigentes, según los hechos históricos más trascendentes para la autonomía de los municipios argentinos.

¹ Este último artículo fue modificado en la reforma de 1994. El agregado corresponde a la consagración de la autonomía municipal.

² La nueva Constitución de la Provincia de la Rioja (1998) dice “a partir de la sanción y promulgación de la ley orgánica municipal transitoria, las cartas orgánicas quedarán automáticamente derogadas hasta la sanción de las nuevas (...) el llamado a convenciones municipales será determinado por los 18 municipios en acuerdo con el Gobierno provincial”.

Figura N° 1: Fecha de sanción de las const. provinciales en su contexto histórico

Lapso histórico	Provincia	Fecha de Sanción o Modificación	Reconocen Autonomía
Período I (1902-1983) Sancionaron o modificaron su constitución antes del inicio del actual período Democrático	Entre Ríos	18/08/33	NO
	Neuquén	28/11/57	SI
	Misiones	21/04/58	SI
	Santa Fe	14/04/62	NO
Período II (1983-1989) Sancionaron o modificaron su constitución después del advenimiento del nuevo período democrático y antes del fallo Rivademar ³	San Juan	23/04/86	SI
	Jujuy	22/10/86	SI
	San Luis	26/03/87	SI
	Córdoba	26/04/87	SI
	Río Negro	03/06/88	SI
	Catamarca	03/09/88	SI
Período III (1989-1994) Sancionaron o modificaron su constitución después del fallo de la Corte y antes de la sanción de la nueva Constitución Nacional	Tucumán	18/04/90	NO
	Formosa	03/04/91	SI
	T. del Fuego	17/05/91	SI
	Mendoza	31/10/91	NO
	Corrientes	12/04/93	SI
Período IV (a partir de 1994) Sancionaron o modificaron su constitución después de la sanción de la nueva Constitución Nacional	Bs.As.	13/09/94	NO
	Santa Cruz	28/09/94	SI
	La Pampa	06/10/94	SI
	Chubut	11/10/94	SI
	Chaco	27/10/94	SI
	S. del Estero	23/12/97	SI
	Salta	22/04/98	SI
	La Rioja	24/04/98	SI

2.2. Requisitos para constituir un municipio

El parámetro más utilizado para constituir un municipio es la población; en pocos casos se establecen o adicionan otros requisitos, o directamente no se especifican condiciones. La mayor parte de las constituciones establece entre 500 y 2.000 habitantes como población mínima. Si bien en estos pequeños municipios la representación es óptima, es muy probable que gasten la mayor parte de sus magros recursos en cubrir los gastos administrativos fijos. Por ello, es riesgoso para la evolución del sistema municipal argentino que la mayoría de las constituciones establezca mínimos poblacionales tan bajos, lo que torna imprescindible aumentar los pisos y las condiciones mínimas establecidas en las constituciones a fin de evitar la constitución de nuevos municipios de tamaño inviable.

La Figura N° 2 resume los requisitos para constituir municipios y la Figura N° 3 hace lo propio con los gobiernos locales sin jerarquía municipal. El mapa incluido en el Anexo N° 1 permite observar la distribución geográfica de la cantidad mínima de población requerida para constituir municipios.

³ El fallo “Rivademar contra Municipalidad de Rosario” de marzo de 1989, reconoce la autonomía municipal; tiene el mérito de haber cambiado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que había sostenido la autarquía municipal por casi nueve décadas.

Figura N° 2: Resumen de requisitos para constituir municipios, con y sin carta orgánica

	Municipios sin Carta Orgánica	Municipios con Carta Orgánica
Población	(17) Fijan límite inferior: Catamarca, Corrientes, Neuquén y La Pampa (500), Chaco (800); Formosa y Santa Cruz (1.000); Entre Ríos, Salta y San Luis (1.500); Córdoba, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego (2.000); Jujuy (3.000) y Santa Fe (10.000).	(11) Fijan límite inferior: Santa Cruz (1.000); R.Negro (2.000), Neuquén (5.000), Salta y T. del Fuego (10.000), Corrientes (15.000), Chaco, Jujuy y S. del Estero (20.000), S. Luis (25.000), S. Juan (30.000). (2) Delegan en la Legislatura Provincial el establecimiento de mínimos poblacionales: Catamarca y Misiones.
Otra variable o requisito	(1) Fija límite inferior de electores. Chubut (500). (1) Ser Capital o departamento de la Provincia: Mendoza.	(1) Ser declarada ciudad por la Legislatura Provincial: Córdoba (1) Tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante: Formosa. (1) Fija límite inferior de electores: Chubut (2.000).
No establece requisitos	(4) Buenos Aires, La Rioja, Tucumán y Misiones.	(2) La Rioja, La Pampa.
No habilita carta orgánica		(5) B. Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.
TOTALES	23 provincias	23 provincias

Figura N° 3: Requisitos para constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal

	Dependientes de la provincia (3° nivel de gobierno)	Delegaciones administrativas ó 4° nivel de gobierno
Población	(9) Fijan límite superior: Corrientes (500), San Luis (800, para intendente comisionado), Formosa y Santa Cruz (1000), S. del Estero (2.000), Córdoba y Río Negro (2.000), Jujuy (3.000), Santa Fe (10.000). (1) Establece límite inferior y superior, al tener dos categorías de instituciones de este tipo: San Luis (801 a 1500) para comisión municipal. (1) Fija límite inferior: Tierra del Fuego (400).	(4) Fijan límite superior: Catamarca y San Juan (500), Chaco (800) y Salta (1500).
Otra variable o requisito	(1) Estar a más de 30 km. de otro municipio: Tierra del Fuego (sumado al requisito de población). (1) Fija límite superior electores: Chubut (200, para comunas rurales). (1) Fija límite inferior y superior electores: Chubut (200 a 500, para comisiones de fomento).	(1) Fija límite inferior de electores: San Luis (80).
Delega diseño en la legislatura	(2) La Pampa y Tucumán.	(2) La Pampa y Tucumán.
No se menciona en la Constitución Provincial	(10) Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan.	(16) B. Aires, Corrientes, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, R. Negro, S. Juan, Sta. Cruz, S. del Estero y T. del Fuego.
TOTALES	23 provincias	23 provincias

2.3. Delimitación territorial

La mayor parte de las constituciones son poco claras al definir el sistema de delimitación territorial de los municipios y en muchos casos, delegan en el Poder Legislativo provincial la fijación definitiva de límites.

En la práctica, las constituciones adhieren en forma equilibrada al sistema de ejidos colindantes y no colindantes⁴. Esta última fórmula genera graves problemas a los grupos humanos asentados en los intersticios entre municipios, que quedan despojados de toda protección y asistencia estatal. La forma más restringida, por la cual el municipio sólo abarca el “ejido urbano”, es aplicada en San Luis y Santa Cruz; optan por adicionar un área rural las provincias de Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

2.4. Determinación de las competencias

La mayoría de las constituciones adhiere a sistemas de determinación de las competencias que posibilitan asumir tareas no contempladas originariamente (sistemas de cláusula general y mixto⁵), pero casi un tercio recurre a la enumeración concreta, vale decir que sólo se puede ejercer competencia en las materias indicadas por la ley.

El esquema de enumeración concreta es muy rígido, más aún si se tiene en cuenta el dinamismo que requiere la gestión local, y lo complejas y esporádicas que resultan las reformas constitucionales. En el otro extremo, la opción de cláusula general utilizada por Formosa y Santa Fe⁶, aunque flexible, también es pobre porque elude expresar el papel que los legisladores provinciales esperan del municipio, descartando el uso de una herramienta de orientación y coordinación.

La Figura N° 4 resume las posturas adoptadas por cada constitución provincial.

⁴ El sistema de “ejidos colindantes” (también denominado sistema de partido, departamento, distrito o condado), incluye áreas urbanas y rurales, de manera que todo el territorio provincial queda comprendido dentro de gobiernos locales. El sistema de “ejido urbano” hace coincidir los límites del municipio con los de la villa. Cuando al contorno del ejido urbano, se adiciona un área rural, como previsión al crecimiento de la ciudad, el sistema se denomina *mixto* (Hernández, 1984). Estos dos últimos se agrupan bajo el rótulo de “ejidos no colindantes”.

⁵ El sistema de cláusula general se funda en el reconocimiento de la universalidad de la competencia municipal. Para ello son utilizados términos como interés, necesidad, bienestar, prosperidad y otras para formular genéricamente la competencia municipal. El sistema de enumeración concreta consiste en que el municipio ejerce competencia exclusivamente en las materias indicadas por la ley. El sistema mixto se apoya en una enumeración concreta efectuada por la ley, seguida por una cláusula general que amplía la competencia.

⁶ Formosa y Santa Fe, respectivamente, definen en éstos términos las competencias municipales: "Son atribuciones del gobierno municipal entender y resolver en todos los asuntos de interés comunal que no hayan sido expresamente delegados en la Constitución Nacional o en la presente, y de conformidad con la carta orgánica del municipio" (art. 179, CP Formosa) y “Los municipios son organizados por la ley (...) con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales” (art, 197 inc. 3 CP S. Fe).

Figura N° 4: Determinación de las competencias

	Fecha Sanción	Sistema de enumeración concreta	Cláusula general	Mixto
Buenos Aires	09/1994	X		
Catamarca	09/1988			X
Córdoba	04/1987			X
Corrientes	04/1993	X		
Chaco	10/1994			X
Chubut	10/1994			X
Entre Ríos	08/1933			X
Formosa	04/1991		X	
Jujuy	10/1986	X		
La Pampa	10/1994			X
La Rioja	08/1986	X		
Mendoza	02/1916	X		
Misiones	04/1958	X		
Neuquén	11/1957	X		
Río Negro	06/1988			X
Salta	06/1986			X
San Juan	04/1986			X
San Luis	03/1987			X
Santa Cruz	09/1994			X
Santa Fe	04/1962		X	
S. del Estero	12/1997			X
T. del Fuego	05/1991			X
Tucumán	04/1990			X

2.5. Forma de gobierno

La mayor parte de las constituciones establece, para todas las categorías de municipios, la existencia de un departamento ejecutivo y uno deliberativo. Las excepciones están constituidas por provincias que -para la categoría menor- indican sólo órganos colegiados (Entre Ríos, Misiones y Neuquén). Como casos aislados se observan Tierra del Fuego y Córdoba, que conceden al municipio con carta orgánica la potestad de elegir su propia forma de gobierno, y Córdoba que también extiende la posibilidad de establecer distintos tipos de gobierno a las restantes categorías. En todos los casos, se imponen algunas condiciones mínimas, tales como la elección de sus representantes.

Por el contrario, para las comunas, comisiones de fomento y otros gobiernos locales sin jerarquía municipal, la mayoría de las constituciones optan por delegar la determinación de la forma de gobierno a la legislatura provincial. Se constituyen en excepciones las provincias que definen para estos gobiernos una separación entre ejecutivo y legislativo (Santiago del Estero y San Luis, éste último para la comisión municipal) o solamente un cuerpo colegiado (Santa Fe, Jujuy) o sólo un ejecutivo (Tucumán y San Luis, éste último para los centros menores) o que consideran que la determinación de la forma de gobierno es una atribución del municipio del cual dependen (Salta). En el Anexo N° 2 se incluye la información detallada de cada provincia.

2.6. Representatividad

Es unánime la determinación de elección por voto popular de las autoridades municipales. Incluso para aquellos casos en los que se concede al municipio la potestad de definir la forma de gobierno, se prescribe la obligatoriedad de elegir por voto popular a los representantes. En muchos casos se adicionan condicionamientos tales como la representación proporcional, asegurar la representación de las minorías, etc. Del mismo modo, para los gobiernos locales sin jerarquía municipal, en los pocos casos en que las constituciones explicitan la forma de gobierno, aclaran que las autoridades deben surgir de elecciones populares.

Dos de cada tres constituciones establecen la cantidad de representantes que componen el departamento legislativo municipal. Las variantes comprenden la determinación del tope mínimo y máximo, la definición de una escala incremental o la inclusión de excepciones, tales como ser la capital de la provincia. Algunas provincias poseen una alta proporción de representantes en sus legislativos locales, pudiéndose citar los casos extremos de La Rioja y Neuquén, en los que la representatividad llega a límites absurdos: el 50% de los municipios de La Rioja (9 casos) tiene menos de 4.000 habitantes y su constitución establece para este grupo entre 5 y 8 concejales por municipio⁷; peor aún, dos tercios de los municipios neuquinos (23 casos) tienen una población inferior a 4.000 habitantes y para cada uno se designan 5 o 7 concejales⁸. Cabe reflexionar sobre la conveniencia de contar con concejos deliberantes en localidades muy pequeñas y con escasos presupuestos, salvo que expresamente se estipule la gratuidad de la función. Al respecto, el World Bank (1999) advierte que todos los países, más allá de sus características particulares, enfrentan la disyuntiva entre representación y costos, y describe la situación crítica de aquellos países⁹ con pequeños gobiernos locales que tienen en promedio menos de 4.000 habitantes y magros presupuestos. En el Anexo N° 2 se incluye la información detallada de cada provincia.

2.7. Determinación de las categorías de municipios

La opción mayoritariamente utilizada es la que establece tres categorías de municipios más una forma de gobierno sin jerarquía municipal, generalmente denominada comuna o comisión de fomento. El parámetro usado para categorizar a los gobiernos locales es la población, aunque a veces se establecen o adicionan otras condiciones. Estas diferenciaciones entre municipios, a menudo sólo fundadas en grados de autodeterminación o representación política, deberían ligarse a obligaciones crecientes,

⁷ Según los datos de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, la relación población/concejal en los municipios riojanos de menos de 4.000 habitantes es la siguiente: Gral. Lamadrid, 286; Sanagasta, 334; Independencia, 435; Vinchina, 385; Gral. Angel Vicente Peñaloza, 475; Salicas, 524; Aminga, 544; Malanzan, 623 y Ulapes, 656.

⁸ Según la misma fuente, la relación población/concejal en los municipios neuquinos de menos de 4.000 habitantes es la siguiente: Los Miches, 104; Tricao Malal, 129; Villa El Chocón, 141; Bajada del Agrio, 145; El Cholar, 145; Huinganco, 147; Barrancas, 151; Las Ovejas, 198; Añelo, 206; Buta Ranquil, 209; Caviahue-Copahue, 226; Taquimilán, 226; El Huecú, 230; Andacollo, 232; Vista Alegre, 254; Mariano Moreno, 276; Picún Leufú, 392; Aluminé, 395; Las Coloradas, 442; Loncopué, 447; S. Patricio del Chañar, 454; V. La Angostura, 503 y Rincón de los Sauces, 569.

⁹ Cita como ejemplo, entre otros a Armenia, la República Checa y Hungría (The World Bank, 1999).

tales como rangos de servicios mínimos a cubrir por cada categoría. Estas exigencias también deberían estipularse para las comunas, comisiones de fomento y similares.

En otro orden de cosas, resulta excesiva la cantidad de categorías de municipios y otros gobiernos sin jerarquía municipal que establecen algunas jurisdicciones (e.g. Chaco, San Juan, Santiago del Estero, Corrientes, entre otras) lo que se agrava por la institucionalización de departamentos o regiones que realizan algunas provincias, los que a menudo tienen responsabilidades difusas y/o fines casi exclusivamente electorales. La excesiva cantidad de niveles de gobierno atenta contra la coordinación y la eficiencia. En el Anexo N° 3 puede observarse la cantidad de categorías de cada provincia, conforme a su distribución geográfica.

2.8. Condiciones para dictar la carta orgánica

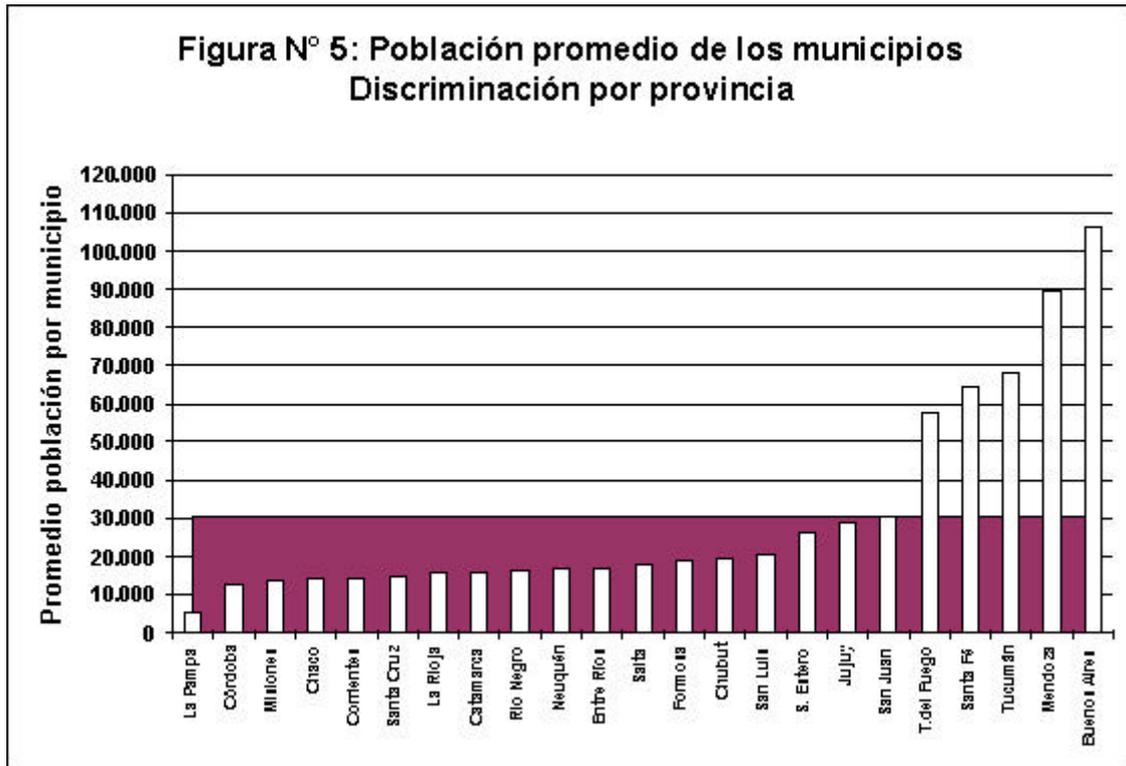
Las condiciones para que un municipio dicte su carta orgánica son muy dispares y los casos extremos son indicativos de esta afirmación: mientras Santa Cruz exige un mínimo de 1.000 habitantes, San Juan requiere más de 30.000, siendo ésta última alternativa mucho más razonable. Resta preguntarse cuáles son las reales posibilidades de los pequeños municipios de establecer sus propios marcos normativos y/o de hacerse cargo de las funciones diferenciales que surgen de una norma particular, cuando son tan escasos sus cuadros técnicos y ostentan debilidades estructurales históricas (ver Figura N° 2).

2.9. Tamaño de los gobiernos locales

El efecto del marco legal descrito se refleja en el tamaño de los municipios argentinos, con exageradas diferencias entre provincias y hacia el interior de cada una de ellas. Excluido el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, el promedio nacional es de un municipio cada 30.310 habitantes¹⁰. A los efectos de establecer comparativamente la situación en todo el país, en la Figura N° 5 se compara la población promedio de cada provincia¹¹ y su relación con la media nacional.

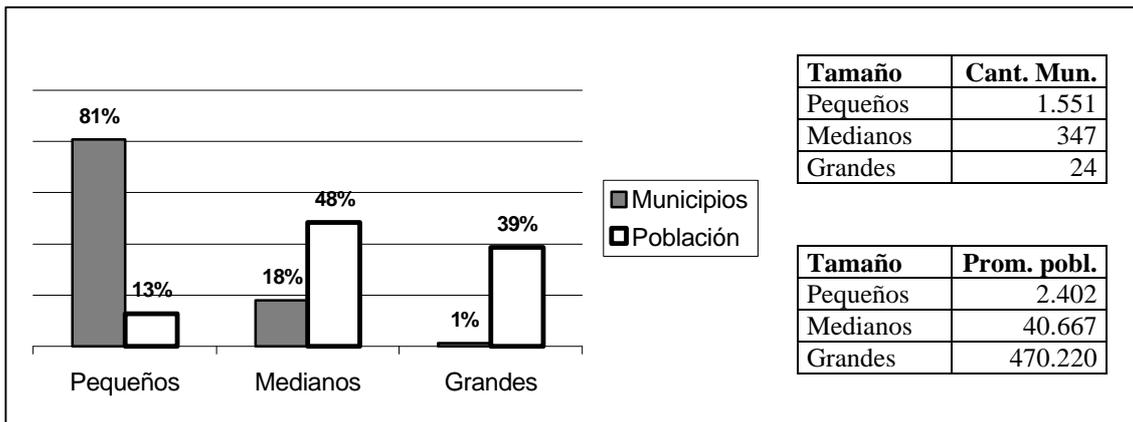
¹⁰ Este promedio es aproximado, ya que surge de dividir la población total nacional sobre la cantidad total de municipios. El promedio real es inferior, debido al porcentaje de la población total que no vive dentro de los ejidos municipales, que si bien es reducido, debería considerarse en estudios posteriores. Al momento de realizar este trabajo, aún no se tenía esta información respecto de la totalidad de las provincias argentinas. El promedio utilizado surge de dividir la población total nacional proyectada al 30/6/2000 (INDEC, 1996) por 1.122 que, según el Instituto Federal de Asuntos Municipales, es la cantidad total de municipios del país (no se incluye en esta cifra a otros gobiernos locales sin status municipal como comunas, comisiones de fomento, etc.); (Benedetto y Faierman, 1998).

¹¹ Este promedio surge de dividir la población total proyectada al 30/6/2000 de cada una de las provincias argentinas (INDEC, 1996) por la cantidad de municipios de la misma provincia (no se incluye en esta cifra a otros gobiernos locales sin status municipal como comunas, comisiones de fomento, etc.); (Benedetto y Faierman, 1998; Guebel, et al. 1997a; Guebel, et al. 1997b; INDEC, 1997-1999).



La dispersión se agudiza cuando se incorpora al estudio a los restantes gobiernos locales sin jerarquía municipal: los pequeños representan el 80% del universo y tienen una población promedio es de 2.400 habitantes, en tanto los grandes, apenas el 1% del total, concentran al 39% de la población nacional. La Figura N° 6 permite observar estos datos.

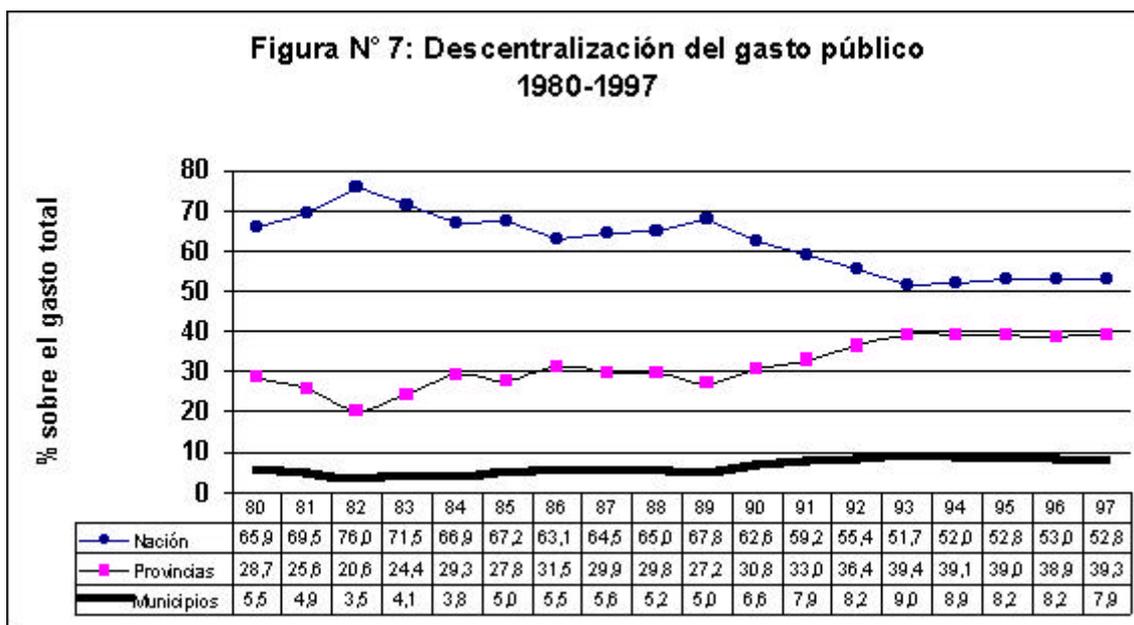
Figura N° 6: Agrupamiento de gob. locales por tamaño y relación con pobl. del grupo



(Fuente: Benedetto y Faierman, 1998, corresponde a datos del Censo Nacional de Población 1991)

2.10. Gasto público municipal

Este aspecto, si bien no deriva de los contenidos de las constituciones provinciales, es un indicador imprescindible para analizar el perfil que se le define a los municipios argentinos. La Figura N° 7 permite observar la reciente experiencia argentina en materia de descentralización del gasto, y la importancia relativa de cada nivel de gobierno sobre el gasto público total, durante el período 1980-1997.



(Fuente: elaboración propia según datos extraídos de MEOSP, 1999a).

Los 13 puntos de disminución relativa del gasto del gobierno nacional -comparando los valores extremos de la serie- reflejan el traspaso de responsabilidades de gasto desde el ámbito federal a las jurisdicciones subnacionales, en especial al nivel provincial (correspondieron 10,6 puntos de aumento a las provincias y 2,5 a los gobiernos locales). La lectura horizontal de las curvas indica una primera etapa de transferencias nación-provincias durante el período 1983-1986, una reversión de la tendencia entre 1987-1989 y una segunda etapa de transferencias, más acentuada que la primera, durante el período 1990-1993. A partir de entonces, se observa una situación más estable, con un leve aumento de la participación nacional (1%) en desmedro de la jurisdicción local. Las transferencias de la última década obedecieron a una estrategia institucional deliberada de traspaso de responsabilidades en la ejecución del gasto en tres funciones principales: educación, salud y promoción y asistencia social (MEOSP, 1999b).

En la actualidad y, a pesar de la positiva evolución en los primeros años de la década, el gasto municipal se mantiene en niveles muy acotados. Si se tiene en cuenta que la media de participación en los entes locales en el gasto público en los países de estructura federal o regionalizada gira alrededor del 20%, la situación en la República Argentina, en lo relativo a descentralización del gasto, indica que aún queda un largo camino por recorrer (Font Llovet, 1995; Iturburu, 1999).

3. Conclusiones

La conjunción de diferencias –autonomía, delimitación de la materia y del territorio, forma de gobierno, representatividad, categoría, tamaño, etc.- de los gobiernos locales argentinos se trasunta en fortalezas y debilidades diversas, y en una calidad de vida inequitativa entre los vecinos de diferentes gobiernos locales. Ello debería constituirse en objeto de particular preocupación para las autoridades públicas, de modo de diseñar y adoptar marcos jurídicos y soluciones administrativas también diferenciadas. El desafío primario es, sin duda, para los constituyentes provinciales: la reforma del régimen municipal es importante y urgente y sobre todo, aún se está a tiempo de prevenir males mayores.

En esta senda, podrían establecerse estructuras políticas de complejidad creciente, resguardando la institución municipal para los centros urbanos que superen un mínimo poblacional alto (e.g. 10.000 habitantes, como dispone la provincia de Santa Fe) y contemplar la posibilidad de que la legislatura haga lugar a excepciones ante situaciones especiales (e.g. grandes distancias de otros centros urbanos). Respecto de los centros urbanos menores, para los cuales debería también definirse un mínimo razonable, sería adecuado reservarles la posibilidad de constituir gobiernos locales sin jerarquía municipal, con ejecutivos electivos.

Simultáneamente, debería considerarse la real efectividad de la proliferación de comunas o comisiones de fomento pequeñas con dependencia directa del gobierno provincial. Una herramienta para promover la cooperación consistiría en hacer depender del municipio a las comunas ubicadas en su área de influencia, respetando las naturales referencias de los habitantes de los poblados respecto de la ciudad principal (e.g. acceso a la asistencia médica, educación media o superior, abastecimiento, etc.). Ello requeriría también, asegurar la representatividad de las comunas en el legislativo municipal.

Estas medidas podrían contribuir a frenar la tendencia secesionista de muchos líderes locales que aguardan superar los exiguos mínimos para disponer de un espacio de poder institucional. Adicionalmente, la posibilidad de dictarse su propia carta orgánica debería quedar circunscripta a las ciudades más grandes. Del mismo modo podrían definirse competencias crecientes conforme el tamaño de los municipios, con servicios mínimos a prestar en función de la cantidad de población, distancia de otros centros urbanos, etc.

Respecto al papel del Estado Nacional, es más acotado pero no menos importante. Si bien sólo tendría derecho de intervenir ante la falta de implantación del régimen municipal o si no se asegurase la autonomía municipal, el gobierno federal no debería resignar su rol orientador, ni perder la oportunidad de incidir en el establecimiento de condiciones equitativas de desarrollo para los habitantes de las distintas municipalidades argentinas. Entre otras, deberían emprenderse acciones para crear conciencia de la necesidad del rediseño institucional, en especial evitando el nacimiento de nuevos municipios inviables y promoviendo la cooperación intermunicipal en aquellos ya constituidos. Las potestades jurídicas que el Estado Nacional tiene al respecto son limitadas y seguramente pueden implicar interminables discusiones y contiendas, como en su momento se generaron alrededor de la autonomía municipal. Pero la negociación y el establecimiento de incentivos –en especial económicos- para que las provincias modifiquen su régimen municipal y emprendan acciones descentralizadoras pueden constituirse en una vía adecuada para reforzar el nivel local.

4. Bibliografía

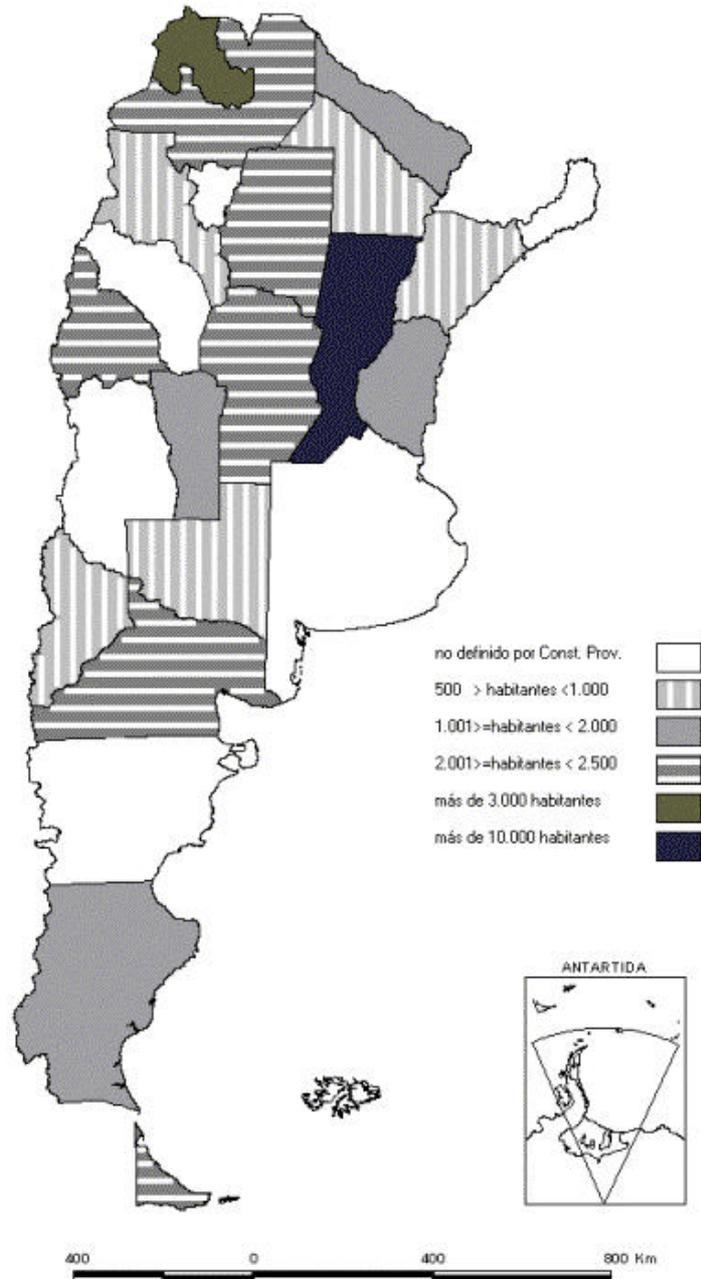
- Batley, R. 1998. Nuevas direcciones en política y gestión urbana. En: *La ciudad del siglo XXI*. E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 13-19. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Benedetto, O. y E. Faierman. 1998. Municipios en la Argentina. Población y Estructuras Institucionales. En: *Nuevas Visiones para los Municipios*. Cuadernos IFAM 1: 61-88.
- Daughters, R. 1998. Introducción. En: *La ciudad del siglo XXI*. E. Rojas y R. Daughters (ed.), pp. 1-9. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Font Llovet, T. 1995. El Gobierno local, entre el Estado autonómico y la Unión Europea: hacia el pacto local. *Autonomies* 20: 103-120. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.
- García Delgado, D. 1997a. Presentación. En: *Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. D. García Delgado (ed.), pp. 7-11. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Guebel, C., D. Rubinstein y G. Rivas 1997a. *Los Gobiernos Locales en la Argentina. Primera Parte: Una Perspectiva Institucional*. Serie de Estudios N° 17. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructura, Buenos Aires.
- Guebel, C., D. Rubinstein y G. Rivas. 1997b. *Los Gobiernos Locales en la Argentina. Segunda Parte: Región patagónica y Comahue*. Serie de Estudios N° 18. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructura, Buenos Aires.
- Iturburu, M. 1999. *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1996. *Proyección de la población urbana y rural de la población económicamente activa 1990-2025 y por provincia 1990-2010*. Serie Análisis Demográfico 7. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1997a. *Los Municipios de la Provincia de Mendoza*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1997b. *Los Municipios de la Provincia de Entre Ríos*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998a. *Los Municipios de la Provincia de Salta*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998b. *Los Municipios de la Provincia de Santa Fe*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998c. *Los Municipios de la Provincia de Tucumán*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998d. *Los Municipios de la Provincia de San Juan*. INDEC, Buenos Aires.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998e. *Los Municipios de la Provincia de Misiones*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998f. *Los Municipios de la Provincia de Santa Cruz*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998g. *Los Municipios de la Provincia de La Rioja*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998h. *Los Municipios de ADESUR*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1998i. *Los Municipios de la Provincia de Tierra del Fuego*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1999a. *Los Municipios de la Provincia de Neuquén*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1999b. *Los Municipios de la Provincia de Chubut*. INDEC, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1999c. *Los Municipios de la Provincia de Jujuy*. INDEC, Buenos Aires.
- López Murphy, R. (ed.). 1995. *La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas*. BID y FIEL, Buenos Aires.
- Madoery, O. 1997. La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. D. García Delgado (ed.), pp. 155-186. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1999a. *El Gasto Público Social y su Impacto Redistributivo*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina. Webplace (www.mecon.ar).
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP) 1999b. *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Programación Económica y Regional, Buenos Aires.
- The World Bank 1999. *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*. Webplace (www.worldbank.org/wdr/2000).

5. Fuentes

1933. Constitución de la Provincia de Entre Ríos.
1957. Constitución de la Provincia de Neuquén.
1958. Constitución de la Provincia de Misiones.
1962. Constitución de la Provincia de Santa Fe.
1986. Constitución de la Provincia de San Juan.
1986. Constitución de la Provincia de Jujuy.
1987. Constitución de la Provincia de San Luis.
1987. Constitución de la Provincia de Córdoba
1987. Constitución de la Provincia de Río Negro
1988. Constitución de la Provincia de Catamarca
1990. Constitución de la Provincia de Tucumán
1991. Constitución de la Provincia de Formosa
1991. Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego
1991. Constitución de la Provincia de Mendoza
1991. Autos:“Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”. Fallo de la Corte Suprema de Justicia la Nación 90.182. *L.L.*. Buenos Aires, 05/03/92.
1993. Constitución de la Provincia de Corrientes
1993. Ley N° 24.309 Constitución Nacional: Declaración de la necesidad de su reforma.
1994. Constitución de la Nación Argentina
1994. Constitución de la Provincia de Buenos Aires
1994. Constitución de la Provincia de Santa Cruz
1994. Constitución de la Provincia de La Pampa
1994. Constitución de la Provincia de Chubut
1994. Constitución de la Provincia de Chaco
1997. Constitución de la Provincia de Santiago del Estero
1998. Constitución de Salta
1998. Constitución de La Rioja
2000. Base de datos municipales. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Anexo N° 1: Población mínima para constituir un municipio



Anexo N° 2: Forma de gobierno y elección de autoridades

Cantidad categ de municipios	Detalle	Denominación municipio	Cant. Habit.	Elec. Autor.		Cantidad inte- grantes D.Delib.	Formas s/ jerar. municipal	Cantidad habitantes	Elec. Autorid	
				D.Ejec.	D.Delib				D.Ejecutivo	D.Deliberat
Unica categoría										
a) sólo municipio	B. Aires	Municipalidad	N/D	SI	SI	6=>q>=24				
	Mendoza	Municipalidad	N/D	SI	SI	q>=10				
b) municipio y otro independ., s/jer. mun.	La Pampa	Municipio	+ 500 hab.	SI	SI	Delega Leg	Com. Fomento ⁱ	0-500 hab.	N/D	N/D
	Santa Fe	Municipio	+10.000 h.	SI	SI	N/D	Comuna	0-10.000 hab.	Comisión comunal electiva	
Dos categorías										
a.) sólo municipios	E. Ríos	Mun.1° Cat. o Municip.	+ 5.000 h.	SI	SI	Delega Leg				
		Mun.2° Cat o Jta Fto.	+ 1.500 h.	Junta de Fomento electiva						
	La Rioja	Municipio(c/CO) Municipio	N/D N/D	SI SI	SI SI	5=>q>=16				
b.) municipios y otro org. independiente, sin jerarquía municipal	Formosa	Municipalidad (c/CO) Municipalidad	N/D + 1.000 h.	SI SI	SI SI	4=>q>=12 +2 x c/80 mil hab. (escala) ⁱⁱ	Com. Fomento	0-1.000 hab.	Delega en Leg. Exige respetar principio represent. democrática	
	R.Negro	Municipio (c/CO) Municipio	+ 2.000 h. + 2.000 h.	SI SI	SI SI	3=>q>=15 (uno c/ 2000 hab.)	Comuna	0-2.000 hab.	Delega Legislatura. Establece elección directa autoridades.	
	Sta. Cruz	Municipio (c/CO) Municipio	+ 1.000 h. + 1.000 h.	SI SI	SI SI	5 (en Capital 7)	Com. Fomento	0-1000 hab.	Delega determ. a la Legislatura.	
Tres categ.										
a) municipios y otros organismos dependientes del mismo	Catamarca	Municipio (c/CO)	N/D	SI	SI	Delega determ. n° en Código.	Comuna	0-500 hab.	Delega determ.inación a la Legislatura.	
		Municipio (competente)	N/D	SI	SI					
Municipio	0-500 hab	SI	SI							
	Salta	Municipio (c/CO)	+ 10.000 h	SI	SI	3=>q>=11 +1 por c/40 mil hab. ⁱⁱⁱ	Delegaciones	0-1.500 hab.	Su establecimiento es una atribución del municipio.	
		Municipio (competente)	+ 10.000 h	SI	SI					
Municipio	+ 1.500 h.	SI	SI							
b) municipios y otros org. independientes s/ jerarquía municipal	Córdoba	Municipio (c/CO)	N/D	SI	SI	N/D	Comuna	0-2.000 hab.	Delega determinación a la Legislatura.	
		Municipio (competente)	N/D	Los municipios pueden establecer diferentes tipos de gobierno. Deben ser electivos.						
	Chubut	Municipio (c/CO)	+ 2.000 el.	SI	SI	N/D	Com. Fomento	200-500 elect.	N/D	
		Municipio (competente)	+ 2.000 el.				Comuna Rural	0-200 elect.	Delega determ. a la Legislatura.	
	Jujuy	Municipio (c/CO)	+ 20.000 h	SI	SI	4=>q>=18	Com. Municipal	0-3.000 hab.	De 4 miembros electos; c/ ellos eligen anualmente al presidente, que es el jefe de la administración	
		Municipio (competente)	+ 20.000 h							
	Municipio	+ 3.000 h.								
	San Luis	Municipio (c/CO)	+25.000 h.	SI	SI	4=>q>=12 o más ^{iv}	Comisión Municipal	800-1500	SI.	SI (consejo de 3 vecinos electos)
Municipio (competente)		+25.000 h.			Int. Comision. Deleg Munic. ^v		0-800 hab. + 80 electores	SI. SI.	NO NO	
Municipio	+1.500 h.									
Tierra del Fuego	Municipio (con CO)	+ 10.000 h	Munic. establece su propia forma gobierno			Comuna	+ 400 hab.	Delega determinación a la Legislat		
	Municipio (competente)	+ 10.000 h	SI	SI	0/50000 : 7					
Municipio	+ 2.000 h.			+50 mil: 1 c/ 10 mil +						
Tucumán^{vi}	Municipio	N/D	SI	SI	N/D	Comuna	N/D	Comisionado electo.		

Anexo 2: Forma de gobierno y elección de autoridades (cont.)

Cantidad categ de municipios	Detalle	Denominación municipio	Cant. Habit.	Elec. Autor.		Cantidad inte- grantes D.Delib.	Formas s/ jerar. municipal	Cantidad habitantes	Elec. Autorid	
				D.Ejec.	D.Delib				D.Ejecutivo	D.Deliberat.
Cuatro categ.										
a) sólo municipios	Misiones	Municipio 1° Cat.(c/CO) Municipio de 1° Categoría Municipio de 2° Categoría Mun. 3° ó Com Fomento	N/D N/D N/D N/D	SI SI SI	SI SI SI	N/D N/D N/D N/D				
	Neuquén	Mun. 1° Cat. (c/CO) Municipio de 1° Categ. Municipio de 2° Categ. Mun. 3° ó Com Munic.	+ 5.000 h. + 5.000 h. 1500-5000 500-1.500	SI SI SI	SI SI SI	Det. C.O. N/D 7 concej. 5 miembr.				
b) municipios y organismos dependientes del mismo	Chaco	Mun. 1° Cat. (c/CO) Municipio de 1° Categ. Municipio de 2° Categ. Municipio de 3° Categ.	+ 20.000 h + 20.000 h 5 a 20 mil 800-5.000	SI SI SI SI	SI SI SI SI	q>=9 u 11 (+100 mil) q>=7 q>=3	Delegación de Servicios Rurales	0-800 hab.	Se establecen por convenio con el municipio del cual dependen.	
	San Juan	Mun. 1° Cat. (c/CO) Municipio de 1° Categ. Municipio de 2° Categ. Municipio de 3° Categ.	+ 30.000 h + 30.000 h + 10.000 h + 2.000 h.	SI SI SI SI	SI SI SI SI	5=>q>=12 (5 fijos +1 c/15.000 habitantes)	Com. Vecinal	0-500 hab.	Delega determinación a la Legislatura.	
	Santiago del Estero	Mun. 1° Cat. (c/CO) Municipio de 1° Categ. Municipio de 2° Categ. Municipio de 3° Categ.	+ 20.000 h + 20.000 h 9 a 20 mil 2 a 9 mil h	SI SI SI SI	SI SI SI SI	q<=18 (+100mil) q>=12 (- 100mil) q>=9 q>=6 (honorario)	Com. Municipal	0-2.000 hab.	Comisionado asistido por un consejo de 3 vecinos, todos electos.	
c) municipios y otros organismos independ., sin jer. municipal	Corrientes	Municipio 1° (c/CO) Municipio de 1° Categ. Municipio de 2° Categ. Municipio de 3° Categ.	+ 15.000 h + 15.000 h 5 a 15 mil 500-5.000	SI SI SI SI	SI SI SI SI	Impar (Legislat. define número) q>=9 q>=5	Munic. Rural	0-500 hab.	Delega determinación a la Legislatura.	

CO: Carta Orgánica

¹La Pampa legisla la habilitación constitucional y denomina a este nivel de gobierno Comisiones de Fomento.

¹ Formosa (Art. 176 inc.4): el Concejo Municipal se integrará a partir de 1000 y hasta 15.000 habitantes, 4 concejales; a partir de 15.001 y hasta 30.000 habitantes, seis concejales; a partir de 30.001 y hasta 60.000 habitantes, 8 concejales; a partir de 60.001 y hasta 100.000 habitantes, 10 concejales; más de 100.000 habitantes, 12 concejales, más de dos por cada 80.000 habitantes, o fracción no inferior a 60.000.

¹ Salta (Art. 171 inc. 2), integración del C. Deliberante: hasta 5000 habitantes, 3 concejales; de 5001 a 10000, 5 concejales; de 10001 a 20000 habitantes, 7 concejales; de 20001 a 50000 habitantes, 9 concejales; de 50.001 en adelante, 11 concejales más uno por cada 40.000 o fracción no inferior a 20.000 habitantes. Cuando los municipios superen los 500.000 habitantes, el número de miembros de los Concejos puede reajustarse por la Legislatura.

¹ San Juan establece la siguiente escala: de 1501/2500: 4 concejales; de 2501/5000: 5 concejales; de 5001/7000: 7 concejales; de 7001/9000: 9 concejales; de 9001/25000: 10 concejales; de 25001/50000: 12 concejales y uno más c/50000 hab. o fracción menor a 25000.

¹ San Luis: El delegado municipal depende del municipio más cercano.

¹ Tucumán (Art. 111): “La ley establecerá las categorías de municipios y las condiciones para su erección”. Según Benedetto y Faierman (1998), Tucumán tiene municipios de tres categorías, más un nivel de gobierno local sin status municipal, la Comuna Rural.

Anexo N° 3: Cantidad de categorías de municipios (distribución geográfica)

